Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

34 391 Wijziging van de Wet inkomstenbelasting 2001, de Wet op de loonbelasting 1964, de Wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen 1992, de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994 en de Provinciewet (Wet uitwerking Autobrief II)

Nr. 7 NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 4 maart 2016

Inhoudsopgave

I. Algemeen

Het kabinet heeft met belangstelling kennisgenomen van de vragen van de leden van de fracties van de VVD, de PvdA, het CDA, de SP, de PVV, D66, de ChristenUnie en GroenLinks en het lid Van Vliet. Het kabinet is deze leden zeer erkentelijk voor de voortvarendheid waarmee uw Kamer na indiening van het wetsvoorstel het verslag heeft uitgebracht.

Hierna wordt bij de beantwoording van de vragen zo veel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden, met dien verstande dat gelijkluidende of in elkaars verlengde liggende vragen gebundeld zijn beantwoord.

1. Inleiding

De leden van de fractie van de SP vragen naar de verschillen tussen Autobrief II en het wetsvoorstel Wet uitwerking Autobrief II. De leden van de fractie van de SP vragen of het hier alleen de twee aanpassingen betreft uit de begeleidende brief aan de Kamer van 22 januari jl. en vragen om een overzicht van de punten waarop het kabinet het wetsvoorstel naar de wensen van uw Kamer heeft aangepast. Deze leden vragen ten slotte

kst-34391-7
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

waarom het kabinet niet van tevoren rekening heeft gehouden met de wensen van uw Kamer. Zoals ik in mijn brief van 22 januari jl. heb aangegeven, is het wetsvoorstel Wet uitwerking Autobrief II, op twee aanpassingen na, een letterlijke vertaling van de voorstellen uit Autobrief II. Het wetsvoorstel bevat ten eerste een aanvulling in de vorm van een vereenvoudiging van het overgangsrecht in de bijtelling in de loon- en inkomstenbelasting (bijtelling LB/IB). In het huidige overgangsrecht worden niet al te zuinige auto's voor langere tijd fiscaal gunstig behandeld, en soms zelfs gunstiger dan inmiddels zuinigere auto's. Dit staat haaks op de wens van uw Kamer om vol in te zetten op het fiscaal stimuleren van volledig elektrische auto's en om te streven naar eenvoud. Op verzoek van uw Kamer is daarnaast de gewichtscorrectie van 300 kilogram voor plug-in hybridevoertuigen (PHEV's) in de motorrijtuigenbelasting (MRB), die in 2019 en 2020 van toepassing zal zijn, vervangen door een driekwarttarief. Op deze wijze heb ik invulling gegeven aan de wens van uw Kamer en ook van dit kabinet om de fiscale voordelen voor PHEV's meer transparant te maken, zodat de aantrekkelijkheid van deze voertuigen beter kan worden beoordeeld en bovendien een vereenvoudiging in de systemen van de Belastingdienst kan worden gerealiseerd. Verder voldoet het kabinet met dit wetsvoorstel aan de wens van uw Kamer om de fiscale stimulering van PHEV's stapsgewijs af te bouwen. Daarmee heeft het kabinet de wensen van uw Kamer meegenomen bij de totstandkoming van het onderhavige wetsvoorstel.

De leden van de fractie van de SP vragen waarom het kabinet tot het voorjaar van 2016 heeft gewacht met het indienen van het wetsvoorstel. Autobrief II en de daaropvolgende gedachtewisseling tijdens het algemeen overleg met de vaste commissie voor Financiën van de Tweede Kamer op 3 september 2015 hebben geresulteerd in de uitwerking van de beleidsvoornemens in het wetsvoorstel Wet uitwerking Autobrief II. Na het algemeen overleg is het wetsvoorstel Wet uitwerking Autobrief II onverwijld in procedure gebracht. Na instemming door de ministerraad is het wetsvoorstel begin november doorgeleid naar de Raad van State. Op 21 december 2015 heeft het kabinet het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State ontvangen. Op 22 januari jl. heeft de Koning het wetsvoorstel Wet uitwerking Autobrief II aangeboden aan uw Kamer. Daarmee is de doorlooptijd van het wetsvoorstel al met al kort gebleven.

De leden van de fractie van de SP vragen waarom het kabinet niets heeft gedaan met de verbetervoorstellen die de leden van de fractie van de SP tijdens het algemeen overleg van 3 september 2015 hebben gedaan. Zij vragen om hun wensen door middel van een nota van wijziging alsnog onderdeel te laten worden van het wetsvoorstel. Tijdens het algemeen overleg Autobrief II heb ik uitvoerig met uw Kamer van gedachten gewisseld over de voorgestelde maatregelen. Het lid Bashir heeft tijdens dit algemeen overleg een aantal voorstellen gedaan tot aanpassing van de beleidsvoorstellen uit Autobrief II. Zo heeft het lid Bashir aangegeven de afbouw van de fiscale stimulering voor PHEV's te ondersteunen. Hij heeft verzocht om een stimulering in de MRB om export van PHEV's te voorkomen. Het kabinet komt tegemoet aan deze – in uw Kamer breedgedragen – wens door PHEV's in de periode 2017 tot en met 2020, met het oog op de ontwikkeling van de tweedehandsmarkt, fiscaal te stimuleren in de MRB door een half- dan wel driekwarttarief. De leden van de fractie van de SP hebben tijdens het algemeen overleg ten slotte gevraagd waarom de toeslag in de MRB voor oude, vervuilende diesels niet met ingang van 2017 kan worden ingevoerd en waarom het gemiddelde bedrag aan toeslag in de MRB voor oude, vervuilende diesels voor bestelauto's van ondernemers enerzijds en personenauto's en bestelautos van particulieren anderzijds, niet wordt gelijkgetrokken. In paragraaf 2 van deze nota naar aanleiding van het verslag ga ik hier verder op in.

De leden van de fractie van het CDA vragen of het kabinet bereid is de accijnzen op brandstoffen meer in lijn te brengen met die van de buurlanden als er meeropbrengsten zijn. Het is het kabinet niet geheel duidelijk op welke meeropbrengsten deze leden doelen. De afgelopen jaren is door diverse fracties van uw Kamer verzocht om met name de dieselaccijns te verlagen. Mede door de recente verhoging van de dieselaccijns in België is het huidige, Nederlandse accijnstarief van diesel slechts een tot twee cent per liter hoger dan de tarieven in Duitsland en België. Een verlaging van het Nederlandse tarief ligt dan ook niet in de rede.

De leden van de fractie van D66 vragen of het kabinet kan toezeggen dat de besluitvorming over het wetsvoorstel Wet uitwerking Autobrief II in samenhang zal plaatsvinden met de motie Groot en de motie Van Weyenberg/Grashoff. Het stimuleren van elektrisch rijden bestaat uit vier werkstromen die inhoudelijk een nauwe samenhang kennen. Twee van de werkstromen zijn fiscaal en vallen dus onder mijn verantwoordelijkheid. Het wetsvoorstel Wet uitwerking Autobrief II bevat een aantal forse fiscale stimuleringsmaatregelen voor volledig elektrische auto's. Het kabinet handhaaft de stimulering in de periode 2017–2020 voor zowel nieuwverkopen als het rijdende wagenpark door het verlaagde bijtellingspercentage voor volledig elektrische voertuigen (EV's) en de vrijstelling in de MRB en in de belasting van personenauto's en motorrijwielen (BPM). Tegelijkertijd is de uitwerking van de motie Van Weyenberg/Grashoff over de behandeling van laadpalen in de energiebelasting, de tweede werkstroom, in volle gang. Ik streef ernaar uw Kamer nog voor de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel over de uitkomst van het onderzoek te informeren.

De andere twee werkstromen betreffen niet-fiscale maatregelen en vallen dan ook onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Economische Zaken respectievelijk de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu. De Minister van Economische Zaken werkt samen met maatschappelijke partijen in een werkgroep aan de uitwerking van de motie Groot waarin gekeken wordt naar niet-fiscale maatregelen om elektrisch rijden voor particulieren aantrekkelijker te maken. Op 22 december 2015 heeft hij uw Kamer geïnformeerd over de stand van zaken van de uitwerking van motie Groot.[1] De inzet van de werkgroep is om te zoeken naar particuliere doelgroepen waarvoor onder andere tweedehands PHEV's relatief makkelijk bereikbaar en aantrekkelijk te maken zijn. Tot slot werkt de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu aan een uitvoeringsagenda van de duurzame brandstoffenvisie. Maatschappelijke partijen doen hierbij ook een beroep op een financiële bijdrage vanuit het Rijk. De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu presenteert uw Kamer voor 1 april aanstaande een concreet voorstel voor de invulling van deze financiële bijdrage.

Veel is in gang en zal op korte termijn tot concrete voorstellen leiden, waarvan dit wetsvoorstel het eerste en meest omvangrijke pakket is. Hoewel de inhoudelijke samenhang gewaarborgd is, vraag ik begrip van de leden van de fractie van D66 voor het feit dat elk van deze werkstromen zijn eigen procedurele route zal bewandelen. De verschillende instrumenten en de verschillende fasen van uitwerking waarin deze zich bevinden, maken dat onoverkomelijk. Tot slot herhaal ik dat het van groot belang is dit wetsvoorstel voor de zomer van 2016 van parlementaire goedkeuring te voorzien teneinde bedrijfsleven en Belastingdienst voldoende tijd te geven de voorstellen te implementeren.

---

[1] Kamerstukken II 2015/16, 32 800, nr. 41.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar de visie van het kabinet op het stelsel van autobelastingen op de langere termijn en vragen aan welke stappen het kabinet concreet denkt. In Autobrief II worden drie opgaven voor de langere termijn behandeld, waarvan het wetsvoorstel Wet uitwerking Autobrief II de eerste stappen tot en met 2020 zet: het efficiënter sturen op klimaatwinst en intensiever sturen op luchtkwaliteit, het robuuster maken van belastinginkomsten en het vereenvoudigen van autobelastingen. De voorgestelde afbouw van de BPM dient bijvoorbeeld in het perspectief te worden geplaatst van het kabinetsstreven om te komen tot een volledige afbouw van de BPM op termijn. Het ligt voor de hand om, om redenen van kosteneffectiviteit van het fiscale instrumentarium, ook in de volgende doorgroeifase van ultrazuinige auto's stevig in te zetten op Europees bronbeleid. Hierbij past ook het streven naar een kosteneffectieve inzet van overheidsmiddelen en een zo groot mogelijke milieuwinst voor het te besteden overheidsgeld, waarbij het fiscale instrumentarium alleen wordt ingezet waar andere mogelijkheden niet passen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie stellen enkele vragen over een verschuiving van belasting op aanschaf (BPM) en bezit (MRB) naar een belasting op basis van gebruik, bijvoorbeeld via kilometerbeprijzing. Ook de leden van de fractie van de SP vragen naar een kilometerheffing. In het regeerakkoord is afgesproken dat dit kabinet geen kilometerheffing zal introduceren. In het Energieakkoord voor duurzame groei is aanvullend afgesproken dat in deze kabinetsperiode door het kabinet hiertoe geen stappen zullen worden gezet en dat private partijen initiatieven nemen, waaraan het Rijk vanaf 2016 deelneemt. De eerste contacten zijn begin januari gelegd en mijn autoteam heeft in de richting van die private partijen aangegeven beschikbaar te zijn voor vragen en ondersteuning.

Bij een beoordeling van voor- en nadelen van de kilometerheffing dient te worden gekeken naar de welvaartseffecten. Een recente studie van het Centraal Planbureau (CPB) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) laat zien dat het sterk afhankelijk is van de precieze modaliteit of een kilometerheffing een positief welvaartseffect heeft.[2] De baten van een congestieheffing op drukke wegvakken in de spits zijn hoger dan de kosten. Een spitsheffing op het gehele hoofdwegennet is volgens deze studie minder gunstig. Een vlakke, landelijke heffing ten slotte is slechts bij een scenario van sterk toenemende filedruk positief. Naast welvaartseffecten adviseert het CPB ook te kijken naar de uitvoerbaarheid en technische risico's. De leden van de fractie van de SP vragen welke bezwaren er kleven aan een kilometerheffing op basis van de kilometerteller.
De kilometerteller is niet verplicht in een voertuig, beschikt niet over de techniek om de gereden afstanden onmanipuleerbaar en zonder tussenkomst van de kentekenhouder door te geven aan de heffingsinstantie. Een heffing op basis van de kilometerstand zou daarmee zeer fraudegevoelig zijn, nog los van de vraag of een uitvoerbare opzet mogelijk zou zijn met een aanvaardbaar niveau van administratieve lasten. Daarnaast biedt een kilometerteller niet de optie rekening te houden met plaats en tijdstip van het weggebruik, waardoor op voorhand geen onderscheid mogelijk zou zijn tussen ritten op drukke en rustige wegen en tijdstippen. Evenmin zouden ritten in het buitenland of op eigen terrein kunnen worden uitgezonderd, terwijl in Nederland gereden kilometers van buitenlandse motorrijtuigen juist niet in zo'n heffing betrokken zouden kunnen worden.

---

[2] Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving, «*Maatschappelijke Kosten en Baten Prijsbeleid Personenauto's*» (13 april 2015).

Al met al lijkt de kilometerteller geen geschikt instrument om een kilometerheffing op te baseren.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen tevens of het kabinet kan aangeven welk standpunt Nederland inneemt in de Europese discussie over kilometerbeprijzing. Op dit moment zijn er geen concrete plannen voor een Europese kilometerheffing. De Europese Commissie is voornemens in de tweede helft van 2016 een zogenoemd «*road package*» te presenteren. Daarbij zullen ook de bestaande richtlijnen als het Eurovignet (voor vracht) en de European Electronic Tol Service (EETS) voor systemen met een zogenoemde On Board Unit (OBU) worden bezien. Kilometerbeprijzing is één van de verschillende opties die in de diverse lidstaten worden benut in het kader van wegbeprijzing, zoals ook tol, vignetten, et cetera. Het kabinet is van mening dat eventuele keuzes op het gebied van wegbeprijzing echter nationale keuzes moeten blijven.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of zij mogen concluderen dat milieuwinst een ondergeschikt doel is aan het zorgen voor robuuste belastinggrondslagen en vereenvoudiging. De leden van de fractie van de PVV vragen welke criteria zijn gebruikt om een uitruil tussen de twee hoofddoelen te maken. Bij de totstandkoming van Autobrief II heeft het kabinet twee hoofddoelen geformuleerd die ten grondslag hebben gelegen aan de herziening van de autobelastingen: 1) een stabiele inkomstenstroom voor de overheid op basis van verdedigbare en uitvoerbare autobelastingen en 2) een wezenlijke ondersteuning van de luchtkwaliteit- en klimaatdoelen op autogebied via proportionele en goed gerichte fiscale prikkels. Beide hoofddoelen zijn noodzakelijk om te komen tot een robuuste inrichting van het autobelastingsysteem. Het ligt dan ook niet voor hand een uitruil te maken tussen beide hoofddoelen. Het primaire doel van autobelastingen is de financiering van overheidsuitgaven. Inzet van fiscale prikkels voor economische groei of milieu- en klimaatdoelen ligt echter voor de hand. Om het stelsel van autobelastingen en vooral de duurzaamheidsprikkels ook in een volgende fase robuust en effectief te houden is het tijd het autobelastingsysteem tegen het licht te houden. De Algemene Rekenkamer, het PBL, de OESO en het onderzoeksconsortium van Policy Research Corporation en TNO (PRC/TNO) hebben geconstateerd dat de kosten van het Nederlandse beleid om de CO_2-uitstoot van auto's te beperken niet meer in verhouding staan tot de milieuwinst. In Autobrief II heeft het kabinet daarom geconcludeerd dat zowel het primaire doel van de autobelastingen (de opbrengst) als het secundaire doel (efficiënt milieubeleid) zwaar onder druk staan. Het Europese bronbeleid is de afgelopen jaren sterk ontwikkeld, zowel qua CO_2-uitstoot als op het terrein van luchtkwaliteit. Dat maakt een meer robuuste inrichting van het autobelastingsysteem mogelijk, waarbij de duurzaamheidsdoelen meer kosteneffectief worden nagestreefd. De maatregelen in dit wetsvoorstel leiden dan ook tot een kosteneffectieve inzet van overheidsmiddelen en tegelijkertijd een zo groot mogelijke milieuwinst voor het te besteden overheidsgeld, waarbij het fiscale instrumentarium alleen wordt ingezet waar andere mogelijkheden niet passen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe het voorgaande zich verhoudt tot de afspraken over klimaatdoelstellingen en het verminderen van de CO_2-uitstoot, onder meer in het Energieakkoord. Zij vragen of het kabinet onderkent dat met Autobrief II de afspraken en doelstellingen, bijvoorbeeld over 200.000 elektrische auto's in 2020, niet gehaald gaan worden. De leden van de fractie van het CDA vragen hoe het nog jaren stimuleren van PHEV's zich verhoudt met de doelstelling om de CO_2-uitstoot op efficiëntere wijze te beperken. Ik hecht eraan te benadrukken dat de belangrijkste prijsimpuls van fabrikanten komt. Om

het Europese fabrikantenplafond te halen kunnen autofabrikanten genoodzaakt zijn hun prijspolitiek te richten op de noodzakelijke vergroening waardoor zuinige auto's waaronder PHEV's relatief voordeliger worden. In het Energieakkoord heeft het kabinet voor de mobiliteit- en transportsector afspraken gemaakt met maatschappelijke organisaties en marktpartijen. Afgesproken is het fiscale instrumentarium afzonderlijk te bezien, waarbij het Rijk ultrazuinige personenvoertuigen met een lage CO_2-emissie ten minste tot en met 2018 op enige wijze fiscaal zal stimuleren. Het kabinet heeft hier ruimschoots uitvoering aan gegeven door de stimulering van nulemissieauto's in de periode 2017–2020 te handhaven en in relatieve zin te versterken voor zowel nieuwverkopen als het rijdende wagenpark, onder meer door het verlaagde bijtellingspercentage voor nulemissieauto's en de vrijstelling in de MRB en de BPM. De fiscale stimulering voor PHEV's wordt in het wetsvoorstel weliswaar stapsgewijs afgebouwd, maar blijft met stimulering in zowel de BPM, MRB als de bijtelling LB/IB nog zeer genereus. Met deze stapsgewijze aanpak voldoet het kabinet nadrukkelijk en in ruime zin aan de afspraken van het Energieakkoord om deze categorie voertuigen tot en met 2018 op enige wijze te stimuleren. In aanvulling op deze afspraken kiest het kabinet ervoor om PHEV's ook in 2019 en 2020 met het oog op de ontwikkeling van de tweedehandsmarkt nog extra fiscaal te stimuleren in de MRB. In het Energieakkoord zijn, anders dan de leden van de fractie van de ChristenUnie lijken te veronderstellen, geen specifieke doelen zoals aantallen elektrische auto's voor de autofiscaliteit geformuleerd. De bijdrage van transport en mobiliteit aan de doelen van het Energieakkoord betreft hoofdzakelijk de doelstellingen rond energiebesparing. De autofiscaliteit speelt hierin een rol, maar een nog belangrijkere factor voor energiebesparing in transport en mobiliteit op de langere termijn is de aanscherping van het Europese bronbeleid.

In het kader van Autobrief II is PRC/TNO gevraagd een inschatting te maken van de gevolgen van de voorgenomen beleidsmaatregelen van Autobrief II op de nieuwverkopen voor de periode 2017–2020.[3] Naar verwachting zullen er, rekening houdend met export-, volume- en (PH)EV-prijsscenario's, met Autobrief II circa 90.000 tot 110.000 (PH)EV's op de weg zijn in 2020 (middenscenario). Naar schatting zal met het beleid uit Autobrief II het jaarkilometrage van het (semi-) elektrische wagenpark tussen begin 2017 en eind 2020 met 65% tot 95% stijgen naar circa 1 tot 2 miljard elektrische kilometers in 2020.[4] De verwachting van PRC/TNO was destijds dat het aantal (PH)EV's eind 2015 zou zijn opgelopen tot 70.000 en eind 2016 tot 90.000. Uit recente cijfers blijkt dat deze groei fors groter is dan initieel gedacht: op 31 januari 2016 is het aantal PHEV's in Nederland namelijk gestegen tot 91.430. Bovendien is het aantal nieuwverkochte (PH)EV's in Nederland volgens de meest recente cijfers van de European Automobile Manufacturers Association (ACEA) in 2015 met maar liefst 193,4% (absoluut: 43.441 voertuigen) gestegen ten opzichte van 2014. Deze groei van nieuwverkopen van (PH)EV's in Nederland is daarmee zowel percentueel als in absolute aantallen flink hoger dan bijvoorbeeld Duitsland (79%, absoluut: 23.481), Frankrijk (83%, absoluut 22.876) en Noorwegen (70,6%, absoluut: 33.721). Daarmee is onomstotelijk vast komen te staan dat het Nederlandse fiscale stimuleringsbeleid voor (semi-) elektrische auto's heeft geleid tot de grootste groei van (semi-) elektrische auto's in Europa.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom het pakket maatregelen in de autobelastingen in het wetsvoorstel budgettair neutraal is gemaakt. Verder vragen de leden van de fractie van de PVV hoe

[3] Kamerstukken II 2014/15, 32 800, nr. 28, Bijlage.
[4] Ibidem, 37.

waarschijnlijk het kabinet het acht dat deze voorstellen budgettair neutraal uitwerken. Het kabinet heeft ervoor gekozen om het pakket maatregelen dat is opgenomen in het onderhavige wetsvoorstel budgettair neutraal vorm te geven omdat de focus ligt op het efficiënter, stabieler en eenvoudiger verduurzamen van het wagenpark. Het inzetten van deze beweging in combinatie met een lastenverzwaring vergroot de opgave en sluit niet aan bij het streven om de BPM op termijn volledig af te bouwen. De mate waarin deze voorstellen uiteindelijk (ex post) budgettair neutraal uitwerken is onder meer afhankelijk van de technische vooruitgang die autoproducenten boeken om de CO_2-uitstoot te verminderen, de mate waarin consumenten kiezen voor (PH)EV's en de samenstelling van het wagenpark in het algemeen. Om deze factoren op voorhand zo goed mogelijk te kwantificeren heeft het kabinet de beleidseffecten van Autobrief II laten doorrekenen door PRC/TNO. Op basis van onder andere deze doorrekening is de raming gemaakt van de voorstellen in dit wetsvoorstel.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe de verschillende opgenomen horizonbepalingen voor de diverse fiscale faciliteiten zich verhouden tot de evaluatie die in 2018 wordt uitgevoerd en vragen het kabinet dit inzichtelijk te maken en de horizonbepalingen op een rij te zetten. In dit wetsvoorstel is conform de Rijksbegrotingsvoorschriften (toetsingskader belastinguitgaven) een horizonbepaling voor de diverse faciliteiten opgenomen. Door het opnemen van een horizonbepaling wordt een besluitvormingsmoment gecreëerd waarin bezien zal worden of de belastinguitgave opnieuw prioriteit en inzet van belastinggeld verdient. Ook in de Wet uitwerking autobrief was een dergelijke horizonbepaling opgenomen. In het onderhavige wetsvoorstel is voor de volgende maatregelen een horizonbepaling opgenomen: de vrijstelling van MRB voor nulemissieauto's, het driekwarttarief in de MRB voor PHEV's, de vrijstelling van BPM voor nulemissieauto's en de milieukorting op de bijtelling LB/IB voor nulemissieauto's. Als gevolg van de horizonbepalingen komen de hiervoor genoemde maatregelen met ingang van 1 januari 2021 te vervallen. De evaluatie van Autobrief II in 2018 moet inzicht geven of het met het oog op de vastgestelde beleidsopgaven wenselijk is om ook na 2020 deze belastinguitgaven in stand te laten. Door de evaluatie in 2018 af te ronden kan de besluitvorming over het regime dat na 2020 zal gelden, ook tijdig tot stand komen. Dat is van belang voor de bedrijven voor wie de investeringshorizon voorbij 2020 loopt. Voorts ontstaat er voldoende handelingsperspectief voor alle partijen in de keten, van producent tot consument. Overigens gaan partijen betrokken bij de Green Deal Elektrisch rijden 2016–2020 ervan uit dat na 2020 geen specifieke overheidsinterventies en andere activiteiten meer nodig zijn om de uitrol van elektrisch vervoer (voertuigen en infrastructuur) aan te jagen.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen het kabinet hoe dit voorstel past binnen de noodzakelijke keuze voor nulemissieautomobiliteit op korte termijn. Het kabinet blijft met dit wetsvoorstel onverminderd inzetten op volledig elektrische auto's. Nulemissieauto's blijven profiteren van een verlaagde bijtelling LB/IB van vier procent en ze behouden de vrijstelling in de MRB en BPM. Daarmee blijft Nederland wereldwijd behoren tot de koplopers in fiscale stimulans voor elektrisch rijden.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen hoe het kabinet zich inzet voor het tot stand brengen van strenger Europees bronbeleid en in hoeverre Nederland hierop vooruitloopt in de nationale maatregelen. Het kabinet zet zich in voor het tot stand brengen van strenger Europees bronbeleid door zowel een voortrekkersrol te spelen bij het tot stand brengen van de nieuwe Real Driving Emissions testprocedure als bij het tot stand brengen van de nieuwe Worldwide harmonized Light vehicles

Test Procedures (WLTP). Daarnaast zet het kabinet zich in voor een scherpere norm voor de gemiddelde CO_2-uitstoot van nieuwe personenauto's voor de periode na 2021 (fabrikantennorm). Bij de nieuwe Real Driving Emissions testprocedure worden nieuwe personenauto's en bestelauto's als onderdeel van de Europese typegoedkeuringsprocedure met mobiele meetapparatuur op de openbare weg gemeten. Deze nieuwe testprocedure, die naar verwachting in september 2017 ingaat, levert een bijdrage aan het terugbrengen van in het bijzonder de stikstofoxiden (NO_x) praktijkuitstoot van dieselauto's. Door de ervaring die TNO heeft opgedaan met het meten van uitstoot van auto's in de praktijk, heeft Nederland een voortrekkersrol kunnen spelen in de Brusselse technische werkgroepen, waarin deze nieuwe testmethode tot stand is gebracht. De WLTP-testprocedure is een nieuwe testmethode op de rollenbank, die naar verwachting in september 2017 ingaat en die in het bijzonder tot doel heeft om het gat in de testresultaten tussen het brandstofverbruik volgens de officiële testnorm en het brandstofverbruik in de praktijk te verkleinen. In de bijlage van de brief van de toenmalige Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 17 juni 2013 aan uw Kamer getiteld *Nieuwe testmethode voor bepaling van brandstofverbruik en CO_2-uitstoot van personenauto's* wordt ingegaan op de rol die Nederland bij het tot stand brengen van deze nieuwe testmethode heeft gespeeld.[5]

Ook met de nationale maatregelen heeft Nederland een voortrekkersrol. Hierbij kan worden gedacht aan het verkennen van de mogelijkheid om een roetfiltertest in de APK in te voeren, zoals aangekondigd in de brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu aan uw Kamer van 6 juli 2015.[6] Een ander voorbeeld is het introduceren van een nieuw verbod op het verwijderen van roetfilters zoals in het vooruitzicht gesteld in de brief van 10 december 2015.[7] In de op 17 december 2015 door uw Kamer aangenomen motie Hoogland/Van Tongeren wordt het kabinet verzocht om zo spoedig mogelijk over te gaan tot het verbieden van het verwijderen van roetfilters en invoering van een roetfiltertest in de APK.[8] De beide maatregelen dragen bovendien bij aan de verbetering van de registratie van roetfilters en fijnstofuitstoot bij de Dienst Wegverkeer (RDW). Het aanvullen van deze gegevens is een noodzakelijke voorwaarde om vanaf 2019 de toeslag in de MRB voor dieselpersonen- en dieselbestelauto's uitvoerbaar te maken voor de Belastingdienst.

2. Efficiënter, stabieler en eenvoudiger verduurzamen

De leden van de fractie van de PvdA betreuren het dat het in Europees verband niet is gelukt om de normen voor de uitstoot van diesels aan te scherpen en vragen of Nederland niet zelf maatregelen kan nemen om de verkoop van nieuwe dieselauto's te ontmoedigen, zoals het verder verhogen van de dieseltoeslag in de BPM. Ook de leden van de fracties van GroenLinks en D66 vragen hiernaar. De leden van de fractie van D66 vragen tevens met welk bedrag de BPM moet worden verhoogd om te compenseren voor de hogere praktijkemissies van NO_x bij diesels. Ook vragen zij zich af of het hierbij mogelijk is om fabrikanten die wel al met de praktijkemissies voldoen aan de NO_x-norm, kunnen worden vrijgesteld van een dergelijke BPM-verhoging. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom gekozen is om de dieseltoeslag in de BPM stapsgewijs te verlagen. Deze leden vragen wat de budgettaire opbrengst zou zijn als de dieseltoeslag in de BPM op peil wordt gehouden.

---

[5] Kamerstukken II 2012/13, 31 209, nr. 159, bijlage.
[6] Kamerstukken II 2014/15, 30 175, nr. 220.
[7] Kamerstukken II 2015/16, 30 175, nr. 224.
[8] Kamerstukken II 2015/16, 34 300 XII, nr. 29.

In Autobrief II is uiteengezet dat het belang van luchtkwaliteit in onze nationale autobelastingen ondergewaardeerd is. Het PBL heeft aangegeven dat met name de schadelijke uitstoot (NO_x en fijnstof) van vooral zeer oude dieselvoertuigen steviger ingrijpen rechtvaardigt.[9] Oudere dieselpersonen- en -bestelauto's zonder af-fabriek roetfilter stoten wel 30 tot 100 keer zo veel fijnstof uit als hun nieuwere broertjes, die wel van een af-fabriek roetfilter voorzien zijn.[10] Dieselauto's zonder roetfilter zijn daarmee onevenredig bedreigend voor de luchtkwaliteit in de steden. Het kabinet acht het daarom redelijk dat van de meest vervuilende dieselvoertuigen een extra bijdrage wordt verwacht in de vorm van een verhoging van de MRB. Het kabinet heeft geen plannen om de belasting op nieuwe dieselpersonenauto's te verhogen noch is het voornemens om beleidsmatig in te grijpen in de bestaande verhouding tussen benzine- en dieselauto's. Bij de afwegingen rondom mogelijke aanpassingen van de dieseltoeslag in de BPM is van belang dat het aandeel dieselauto's in de nieuwverkopen in Nederland met circa 25% Europees gezien al relatief laag is. Ook de OESO stelt dat de dieseltoeslag in de MRB er mede voor heeft gezorgd dat het aandeel dieselauto's in Nederland relatief klein is.[11] Met de voorstellen in dit wetsvoorstel voorziet PRC/TNO, bij een gelijkblijvend totaalaantal nieuwverkopen, een daling van de nieuwverkopen van het aantal dieselauto's naar een niveau van 20%.[12] Hierdoor zal Nederland tot de minst «dieselende» landen van Europa blijven behoren. Een andere kanttekening is dat het rijden op diesel enerzijds aanzienlijk slechter is voor de luchtkwaliteit in vergelijking met benzine, maar dat het daarentegen relatief goed is voor het klimaat (meer kilometers per ton CO_2). In het onderhavige wetsvoorstel is de stapsgewijze afbouw van de BPM eveneens doorgetrokken naar de dieseltoeslag in de BPM. De dieseltoeslag in de BPM wordt met hetzelfde percentage als de BPM verlaagd. Overigens wordt tegelijkertijd de CO_2-grens voor de dieseltoeslag in de BPM aangescherpt van 70 gram per kilometer in 2015 naar 59 gram per kilometer in 2020 om ook gelijke tred te houden met de technologische ontwikkeling. Ik heb geen gegevens beschikbaar over de vraag hoeveel de BPM omhoog moet om te compenseren voor de extra NO_x-uitstoot als gevolg van het verschil tussen test en praktijk om de eenvoudige reden dat NO_x-emissies geen onderdeel uitmaken van de grondslag van de BPM. Logischerwijze bestaat er ook geen objectief, vaststaand gegeven van de praktijkemissies van NO_x van alle voertuigen. Om die reden is het ook niet mogelijk fabrikanten die aantoonbaar voldoen aan een NO_x-praktijknorm vrij te stellen van deze dieseltoeslag. Een dergelijke vrijstelling zou overigens strijdig zijn met een van de doelstellingen in Autobrief II, namelijk het vereenvoudigen en robuuster maken van het systeem van autobelastingen. De budgettaire opbrengst van het niet afbouwen van de dieseltoeslag in de BPM zou € 28 miljoen zijn in 2020. Met deze opbrengst zouden de BPM-tarieven over het resterende deel in 2020 met gemiddeld 2,5% kunnen worden verlaagd.

De leden van de fractie van het CDA vragen het kabinet of het de grenzen van het Europese bronbeleid voldoende streng acht. De leden van de fractie van D66 vragen welke voortgang is geboekt om de Europese normen voor de gemiddelde CO_2-uitstoot van nieuwe personenauto's aan te scherpen sinds het algemeen overleg Autobrief II. Daarbij vragen deze leden of het kabinet een inschatting kan geven van het risico dat het

---

[9] Planbureau voor de Leefomgeving, «*Fiscale Vergroening: Uitdagingen voor de belastingen op Energie*» (27 juni 2014).

[10] TNO en CE Delft, «*Factsheet brandstoffen voor het wegverkeer: Kenmerken en Perspectief*» (juni 2014).

[11] OESO, «*Environmental Performance Reviews: The Netherlands 2015*» (25 november 2015), p 184.

[12] Kamerstukken II 2014/15, 32 800, nr. 28, Bijlage.

Nederland in Europees verband niet gaat lukken om deze norm inderdaad omlaag te brengen. Deze leden vragen verder hoe het krachtenveld er op dit moment uitziet in Europa. Ten slotte vragen deze leden waarop het kabinet zijn vertrouwen in het aanscherpen van Europees bronbeleid baseert en hoe groot het risico is dat deze aanscherping niet gaat lukken.

De Europese norm voor de gemiddelde CO_2-uitstoot van nieuwe personenauto's is vastgelegd op 130 g/km in 2015 en 95 g/km in 2021. Later dit jaar komt de Europese Commissie met een voorstel voor nieuwe CO_2-normen voor de periode na 2021. Het kabinet is voorstander van strenge, maar haalbare normen, die de reeds ingezette transitie naar nulemissieaandrijflijnen versterkt. Europees bronbeleid is bewezen effectief en zal in de toekomst een nog grotere rol spelen op weg naar nulemissiepersonenvoertuigen. Nederland zit niet stil en verkent momenteel het krachtenveld in Europa. Zo is de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu aan de slag gegaan om met relevante partijen van het Energieakkoord een gezamenlijke Nederlandse positie te bepalen die als basis zal dienen voor de Nederlandse inzet in de latere onderhandelingen. Op dit moment kan ik nog geen inschatting geven hoe de onderhandelingen in Europa zullen verlopen. Feit is wel dat iedereen, ook de auto-industrie, zich er van bewust is dat de emissies verder omlaag moeten. De klimaattop van Parijs heeft een krachtig signaal gegeven om hier werk van te maken. Wat betreft de meetmethoden voor CO_2 is de introductie van de nieuwe wereldwijde emissietest WLTP voorzien in september 2017. Deze test sluit beter aan bij de werkelijke rijomstandigheden en regelt bovendien veel meer meetcondities dan de oude testmethode, de New European Driving Cycle-testmethode (NEDC). Ik verwacht dan ook meer realistische meetresultaten in de toekomst. Wel is het zo dat het brandstofverbruik van een voertuig, dat een maat is voor de CO_2-uitstoot, afhankelijk is van veel factoren. Temperatuur, geografie, verkeerssituaties, conditie van het voertuig en het rijgedrag van de bestuurder hebben een grote invloed op het brandstofverbruik. Ook de WLTP blijft een rollenbanktest, zodat afwijkingen met de realiteit zich zullen blijven voordoen. Ik verwacht wel een sterke verbetering in vergelijking met de huidige situatie.

De leden van de fractie van het CDA vragen of het platform elektrisch rijden initiatieven heeft genomen. Verder vragen deze leden wat er is gebeurd met de plannen om rijders van een hybride auto van de zaak te stimuleren om nagenoeg geheel elektrisch te rijden. De stuurgroep PHEV van het Formule E-Team heeft op 31 oktober 2013 een plan van aanpak aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu aangeboden met tal van acties.[13] In het voorjaar van 2016 zal Natuur & Milieu, samen met The New Motion, Fleet Support en ondersteund door Nederland Elektrisch, het onderzoek «Sturen op Stekkeren» verspreiden onder fleetowners/werkgevers. In dit onderzoek wordt informatie verzameld over de inzet en het effectief gebruik van (PH)EV's door werkgevers.

De leden van de fractie van het CDA wijzen op het oordeel van de Commissie ficties en forfaits van de Vereniging voor Belastingwetenschap dat als langs fiscale weg de aankoop van auto's met een lage CO_2-uitstoot wordt gestimuleerd, de fiscale subsidie in alle gebruikssituaties (woon-werkverkeer of privégebruik) in dezelfde mate moet worden verstrekt. Deze leden vragen of het kabinet dit oordeel deelt en hoe het kabinet dit beziet in het kader van de maatregelen uit onderhavig wetsvoorstel en het tempo waarin de voorstellen in werking treden. Genoemde commissie concludeert dat de milieugerelateerde kortingen in de bijtelling LB/IB geen

[13] https://www.thenewmotion.com/bin/Brief_Mansveld_okt2013.pdf

juist instrument zijn om de CO_2-uitstoot te reguleren.[14] Hoewel de achtergronden van dit wetsvoorstel niet volledig overeenstemmen met de redenen die ten grondslag liggen aan de stelling van die commissie, wordt door de afbouw van de milieugerelateerde kortingen in de bijtelling LB/IB wel aan de kritiek van de genoemde commissie tegemoetgekomen. Het kabinet heeft er niet voor gekozen de milieugerelateerde kortingen sneller dan in dit wetsvoorstel voorzien af te bouwen om invulling te geven aan de afspraak in het Energieakkoord om ultrazuinige voertuigen met een lage CO_2-uitstoot tot en met 2018 op enige wijze te stimuleren.

De leden van de fractie van de PVV vragen van welke beleidspakketten de maatregelen uit de in de memorie van toelichting opgenomen tabel I deel uitmaakten. Tabel I uit de memorie van toelichting is afkomstig uit het rapport *Evaluatie autogerelateerde belastingen 2008–2013 en vooruitblik automarktontwikkelingen tot 2020* van PRC/TNO uit 2014. Dit rapport is op 23 oktober 2014 aan uw Kamer aangeboden.[15] De tabel heeft betrekking op de budgettaire derving van het fiscale vergroeningsbeleid dat is ingezet in 2008 met de milieudifferentiatie in de autobelastingen naar schoon en zuinig in het Belastingplan 2008. De milieudifferentiatie in de autobelastingen is voortgezet in de Belastingplannen 2009 en 2010, waarin onder andere de ombouw van de grondslag van de BPM van catalogusprijs naar CO_2 is vormgegeven. In de eerste autobrief en de daarbij behorende Wet uitwerking autobrief, waarvan het voorstel op 17 november 2011 door uw Kamer met algemene stemmen aangenomen is, is vooral de stimulering van (semi-)elektrische personenauto's vormgegeven. In genoemde tabel wordt de belastingderving in de verschillende autobelastingen inzichtelijk gemaakt. De vraag van deze leden hoe de belastingdruk is verschoven kan ik niet beantwoorden.

De leden van de fractie van de PVV vragen of het kabinet met het pakket aan maatregelen in dit wetsvoorstel tot een herijking van het bestaande instrumentarium is gekomen. Dat kan ik bevestigen. Met het voorliggende pakket aan maatregelen neemt het kabinet beheerste stappen richting meer eenvoud en soberdere maar beter gerichte en effectievere fiscale stimulering, resulterend in stabielere inkomsten. Daarmee kiest het kabinet voor robuuste belastinginkomsten, kostenefficiënte fiscale stimulering en uitvoerbaarheid van het stelsel.

De leden van de fractie van D66 vragen of het kabinet genoegen neemt met een door PRC/TNO vastgestelde CO_2-uitstoot van 96 gram per kilometer in 2020. De CO_2-uitstoot van nieuwverkochte auto's wordt op Europese schaal niet zozeer door Nederlandse belastingmaatregelen maar vooral door Europees bronbeleid beïnvloed. Het kabinet zet dan ook in op een strengere Europese normering om dit getal verder omlaag te krijgen. In onderzoeken van PRC/TNO, de Algemene Rekenkamer, PBL en de OESO is aangetoond dat de kosteneffectiviteit van aanvullend nationaal beleid zeer beperkt is. Daar komt nog eens bij dat de extra inspanningen die Nederland zich met de besteding van deze grote sommen belastinggeld heeft getroost, niet leiden tot een extra milieu-effect. Een lagere uitstoot in Nederland leidt er als gevolg van het waterbedeffect toe dat autofabrikanten achterover leunen en in andere Europese lidstaten veel minder zuinige auto's verkopen. Het kabinet neemt dus geen genoegen met een duur, maar niet effectief nationaal beleid en spant zich daarom in voor een strenger en wèl effectief Europees beleid.

[14] Vereniging voor Belastingwetenschap, «*No. 252. Ficties en forfaits in het belastingrecht: Rapport van de Commissie ficties en forfaits*» (2014), p. 30.
[15] Kamerstukken II 2014/15, 32 800, nr. 24, Bijlage.

De leden van de fractie van D66 vragen of het kabinet van plan is aanvullende maatregelen te nemen als het Europese bronbeleid niet wordt aangescherpt voor 2017. De Europese norm voor de gemiddelde CO_2-uitstoot van nieuwe personenauto's is vastgelegd op 130 g/km in 2015 en 95 g/km in 2021. Later dit jaar worden de onderhandelingen gestart voor een volgende aanscherping voor de periode na 2021. Vooralsnog ziet het kabinet geen aanleiding om te twijfelen aan verdere aanscherping van deze norm.

De leden van de fractie van D66 vragen wat volgens het kabinet mogelijkheden zijn om deze norm niet alleen op Europees niveau vast te stellen, maar autofabrikanten ook te verplichten om deze norm op landenniveau te hanteren, zodat het waterbedeffect kan worden voorkomen. Het vrije verkeer van goederen binnen de Europese Unie (EU) vormt een belemmering om normstelling voor de gemiddelde CO_2-uitstoot op landenniveau tot stand te brengen. Met de komst van de interne markt zijn de grenzen tussen de Europese lidstaten weggevallen. Auto's kunnen in de ene lidstaat worden geregistreerd en nog voordat ze in gebruik zijn genomen naar de andere lidstaat worden overgebracht. Het toekennen van CO_2-uitstoot aan de ene of de andere lidstaat is binnen de interne markt dan ook een onmogelijke opgave.

De leden van de fractie van de PvdA vragen waar de telefoongesprekken bij de Belastingtelefoon ten aanzien van de MRB over gaan. Het overgrote deel van de vragen heeft betrekking op de inning van de MRB. Daarnaast gaat een groot deel van de vragen over de oldtimerregeling en de inrichtingseisen van bestel- en kampeerauto's.

De leden van de fracties van de PvdA en de PVV vragen wat de verhoging van de vaste voet in de BPM betekent voor kleinere auto's, hoe de verhoging uitwerkt over verschillende prijsklassen, of deze verhoging wordt doorbelast en welke modellen door deze verhoging duurder worden dan € 10.000. De leden van de fracties van de PvdA en de SP vragen verder of onderzocht kan worden of de verlaging van de BPM wordt doorgegeven aan consumenten. In dit wetsvoorstel wordt de vaste voet verhoogd van € 175 naar € 350. Ook worden de tarieven aangepast, waarbij de tarieven in de nulde schijf worden verlaagd van € 6 per gram CO_2-uitstoot naar € 2 per gram CO_2-uitstoot. Deze verschuiving is juist bedoeld om kleine auto's te ontzien. Ook worden de tarieven afgebouwd. In tabel IX in de memorie van toelichting wordt voor diverse auto's inzichtelijk gemaakt hoe deze wijzigingen uitpakken. Uit de tabel blijkt dat het te betalen BPM-bedrag voor zuinige conventionele auto's daalt. Voor een auto die in 2016 bijvoorbeeld 91 gram CO_2 per kilometer uitstoot is in 2020 – afgezien van indexatie – € 1.204 aan BPM verschuldigd in plaats van de huidige € 1.477. De mate waarin deze verlaging van de BPM ook zal leiden tot een prijsverlaging in de showroom zal van model tot model verschillen en is onder meer afhankelijk van de gewildheid van een bepaald model. Dit laat zich vooraf nauwelijks voorspellen. Ook achteraf is het lastig om een direct verband te leggen tussen de ontwikkeling van de prijzen en specifieke BPM-wijzigingen. BPM-wijzigingen zijn immers niet de enige factoren die invloed hebben op de prijsontwikkeling. De catalogusprijzen van verschillende modellen worden op diverse websites gepubliceerd. Gezien de veelheid van de hiervoor genoemde factoren en de onmogelijkheid om als gevolg daarvan te bezien in hoeverre de verlaging van de BPM aan consumenten wordt doorgegeven, zal een aanvullend onderzoek hiernaar naar verwachting geen toegevoegde waarde hebben.

De leden van de fractie van de PvdA vragen naar een reactie op de stelling van de RAI Vereniging dat schone, kleine auto's de komende jaren absoluut en relatief duurder zullen worden omdat de (technische) mogelijkheden om de CO_2-uitstoot verder te beperken bij kleine modellen aanzienlijk kleiner zijn dan bij grote dure modellen. Hierbij vragen de leden van de fractie van de PvdA of aanleiding wordt gezien om in de periodieke aanscherpingen van de CO_2-grenzen meer onderscheid te maken tussen kleine en grote auto's. De RAI Vereniging en de BOVAG hebben eerder aangegeven dat zij vrezen dat schone, kleine auto's de komende jaren duurder zullen worden. Naar aanleiding hiervan heb ik afgelopen najaar een bijeenkomst geïnitieerd waarin experts van PRC/TNO aan medewerkers van de RAI Vereniging en de BOVAG een toelichting hebben gegeven op het onderzoek naar de beleidseffecten van Autobrief II. Tijdens deze bijeenkomst zijn de experts van PRC/TNO onder meer nader ingegaan op de prijselasticiteiten die gehanteerd zijn in het onderzoek en op de vraag waarom deze hoger zijn in de kleinere segmenten. Verder hebben zij een toelichting gegeven op de uitkomsten in hun onderzoek over de laagst mogelijk CO_2-uitstoot versus de gemiddelde voorspelde CO_2-uitstoot per segment voor de lagere segmenten. Tevens is er expliciet ingegaan op de kostencurve ten aanzien van het behalen van CO_2-reductie. Hoeveel kost het om de CO_2-uitstoot van een bepaalde auto (nog) verder te reduceren? Op basis van het onderzoek van PRC/TNO mag worden geconcludeerd dat kleine schone auto's niet duurder worden. Gebleken is dat de RAI Vereniging op een aantal punten, bijvoorbeeld de mate waarin een fabrikant er rekening mee houdt dat een deel van de meerkosten van CO_2-reductie wordt gecompenseerd door een lagere BPM, andere aannames hanteert. Als gevolg hiervan komt de RAI Vereniging tot een andere slotconclusie. Gelet op het onderzoek van PRC/TNO zie ik geen aanleiding om bij de periodieke aanscherpingen van de CO_2-grenzen meer onderscheid te maken tussen kleine en grote auto's.

De leden van de fractie van het CDA vragen hoe het kabinet aankijkt tegen het baseren van belastingheffing op gegevens die te manipuleren zijn. Deze leden vragen tevens of het kabinet kan aangeven of de fraude die gepleegd is dan wel gepleegd gaat worden met CO_2-waarden aanleiding is geweest om de voorstellen uit Autobrief II te herzien. Deze leden vragen waarom dat niet tot aanpassingen heeft geleid. Fiscale maatregelen voor de stimulering van zuinige auto's zijn gebaseerd op de CO_2-uitstoot van de auto zoals die tijdens de Europese typekeuringstest is vastgesteld. In zowel de MRB, de bijtelling LB/IB als de BPM speelt in de huidige regelgeving de CO_2-uitstoot als grondslag voor belastingheffing een rol. Uit de evaluatie van de autogerelateerde belastingen van PRC/TNO blijkt dat de afhankelijkheid van de hoogte van de CO_2-uitstoot forse risico's met zich brengt. Sinds de introductie van de CO_2-prikkels in het systeem van de autobelastingen zijn de belastinginkomsten onbedoeld sterk verminderd door de uitholling van de grondslag als gevolg van een sneller dan verwacht aanbod van zuinigere auto's, het volledig uitbaten van de flexibiliteiten van meetmethodes en met name de keuze van de consument voor de fiscaal meest aantrekkelijke modellen. Zoals uitgebreid toegelicht in Autobrief II bouwt het kabinet daarom stapsgewijs de CO_2-afhankelijkheid van het stelsel van autobelastingen af, waardoor de gevoeligheid van de autobelastingen voor CO_2-prikkels fors wordt verminderd. Aan het einde van de periode die Autobrief II beslaat, zal de CO_2-afhankelijkheid in de MRB en bijtelling LB/IB nagenoeg verdwenen zijn en in de BPM verminderd. De vervanging van de NEDC door de WLTP-testprocedure zal naar verwachting de mogelijkheden om de flexibiliteit van meetmethodes volledig uit te baten fors verminderen en een meer realistisch beeld van de CO_2-uitstootwaarde creëren.

Tegelijkertijd is het uitputten van flexibiliteiten door fabrikanten binnen de toegestane marges van de testprocedure weliswaar onwenselijk, maar niet a priori frauduleus. De afwijking van het praktijkverbruik van het normverbruik heeft geen gevolgen voor de rechtmatigheid van de fiscale voordelen, omdat als gevolg van het hanteren van de Europees geharmoniseerde typegoedkeuring het normverbruik de grondslag voor de belastingheffing en dus voor het verstrekken van die voordelen is. Het praktijkverbruik van een voertuig is afhankelijk van onder andere temperatuur, geografie, verkeerssituaties, conditie van het voertuig en rijstijl van de bestuurder. Daarom bestaat er geen objectief gegeven van het praktijkverbruik van een voertuig. Het baseren van een belastinggrondslag op louter praktijkverbruik is dan ook discriminatoir. Het kabinet acht verder het hogere praktijkverbruik vanuit de Nederlandse optiek onwenselijk, maar het staat niet vast dat autofabrikanten met de gegevens waarop de belastingheffing wordt gebaseerd (CO_2-uitstoot) frauderen. Het kabinet heeft het risico van toekomstige fraude met uitstootgegevens meegewogen, maar heeft geconcludeerd dat er op dit moment geen aanleiding bestaat om de voorstellen uit Autobrief II te herzien of bij te stellen. Daarbij heeft het kabinet meegewogen dat de afhankelijkheid van CO_2-uitstootwaarden met dit wetsvoorstel fors wordt verminderd. Verder wordt de BPM – waar het ontwijkingsgedrag het grootste is binnen de autobelastingen – afgebouwd. Het wetsvoorstel zet de eerste stappen hiertoe voor de periode tot en met 2020. Gelet op dit kabinetsstreven om de BPM verder (volledig) af te bouwen, ligt het niet voor de hand gedurende dat traject de grondslag te wijzigen, bijvoorbeeld in de oorspronkelijke grondslag (de catalogusprijs). Dit is bovendien vanuit uitvoeringsperspectief zeer onwenselijk.

De leden van de fractie van de SP vragen om een update van de laatste stand van zaken rondom de fraude met software. Deze leden vragen daarbij hoe en wanneer de Belastingdienst het ten onrechte gegeven voordeel voor zogenaamd zuinige autos bij autofabrikanten gaat verhalen. Ten slotte vragen deze leden welke fiscale voorbehouden het kabinet gaat maken om fraude met software in de toekomst te voorkomen. In de beantwoording op de vragen van het lid Van Tongeren ben ik onder andere ingegaan op de onregelmatigheden in de CO_2-emissies bij de Volkswagen Groep, welke van invloed kunnen zijn op eventueel verleende belastingvoordelen.[16] In de beantwoording op de vragen van de leden Van Weyenberg en Van Veldhoven heb ik uw Kamer een weergave van de actuele stand van zaken gegeven.[17] Ik gaf toen aan dat op basis van de recente informatie van de Volkswagen Groep over de testresultaten de gevolgen van de onregelmatigheden bij de CO_2-uitstoot voor de belastingheffing in Nederland zeer beperkt lijken te zijn. Op dit moment kan ik nog geen definitieve uitspraken doen over de eventueel misgelopen belastingopbrengsten. Als de definitieve resultaten van de hertesten bekend zijn en formeel door de Duitse typegoedkeuringsinstantie das Kraftfahrt-Bundesamt (KBA) aan de RDW bekrachtigd zijn, dan zal worden bezien wat de gevolgen zijn voor de belastingopbrengst in Nederland. Ik verwacht daarover aan het einde van het eerste kwartaal van 2016 meer duidelijkheid te kunnen geven. Verder wijs ik u op de brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 16 februari jl. waarin zij een actuele stand van zaken van de softwarefraude met dieselvoertuigen weergeeft.[18]

---

[16] Kamerstukken II 2015/16, Aanhangsel van de Handelingen nr. 664.
[17] Kamerstukken II 2015/16, Aanhangsel van de Handelingen nr. 1127.
[18] Kamerstukken II 2015/16, 31 209, nr. 178.

De eerder gesignaleerde fraude met betrekking tot NO_x-emissies bestond eruit dat software wordt toegepast die precies detecteert wanneer met het voertuig een emissietest in een laboratorium wordt uitgevoerd en wanneer voor normaal gebruik op de openbare weg wordt gereden. De diverse autobelastingen vallen buiten de directe invloedssfeer van fraude met specifiek de NO_x-uitstoot van dieselauto's. De gesignaleerde fraude met de software heeft dus geen invloed op de maatregelen van dit wetsvoorstel. Anders dan de leden van de fractie van de SP suggereren ziet het kabinet dan ook geen reden om fiscale voorbehouden te maken om fraude met software in de toekomst te voorkomen.

De leden van de fractie van de PVV vragen of met deze maatregelen sprake is van een pakket fiscale maatregelen met een sobere toepassing van fiscale prikkels. Met dit wetsvoorstel worden de fiscale prikkels versoberd teneinde de belastinggrondslagen en daarmee ook de belastinginkomsten robuuster te maken. Zoals in Autobrief II uiteengezet is, heeft het kabinet bij de herziening van het huidige systeem van de autobelastingen grote stappen ineens uitgesloten.[19] Ten eerste omdat de huidige, kwetsbare systemen van de Belastingdienst dat niet aankunnen en de revisie van de autobelastingprocessen pas op zijn vroegst in 2019 aan de orde is. Ten tweede omdat autobelastingen, en vooral de BPM, een grote invloed hebben op de waarde van het bestaande wagenpark. Een te grote hervorming ineens heeft grote gevolgen voor de waarde van het bestaande wagenpark van onder meer bedrijven en ondernemers. En ten derde, zo is gebleken uit een brede maatschappelijke en politieke sondering, is er onvoldoende draagvlak te vinden voor grote veranderingen in de autobelastingen ineens. Daarom kondigt Autobrief II geen omwenteling aan, maar vooral beheerste stappen in de goede richting. Ook de maatregelen in dit wetsvoorstel houden daar rekening mee. Die richting is meer eenvoud en soberdere maar beter gerichte en effectievere fiscale stimulering, resulterend in stabielere inkomsten. Aan het einde van de periode die Autobrief II beslaat, staat een systeem van autobelastingen dat minder overstimulering kent en naar verwachting stabielere belastinginkomsten.

De vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie waarom het kabinet ervoor kiest de BPM te verlagen wordt verderop in deze nota naar aanleiding van het verslag beantwoord.

De leden van de fractie van de PVV vragen waarom Autobrief II geen voorstel bevat om belastinguitgaven om te zetten in subsidies. Het omzetten van belastinguitgaven in subsidies is zeker een wens die vanuit uitvoeringsoogpunt leeft. In de brief van 25 januari jl. heb ik uw Kamer geïnformeerd over de mogelijkheden om bijzondere regelingen in de autobelastingen te vereenvoudigen of te saneren.[20] De lijst met regelingen is lang en elke regeling kent haar eigen specifieke karakter en achterliggende beleidsdoel(en). Wie wil vereenvoudigen zou deze regelingen tegen het licht moeten houden en kijken naar de wenselijkheid en de mogelijkheden om deze regelingen af te schaffen of de achterliggende beleidsdoelen buiten de autobelastingen vorm te geven. Dit stuit begrijpelijkerwijs echter al snel op verzet van de begunstigde groep. Om bovenstaande redenen heb ik vooralsnog weinig draagvlak gevoeld om een aantal van deze regelingen voor specifieke groepen voertuigen af te schaffen of buiten de autobelastingen vorm te geven. Indien meerderheden gevonden kunnen worden voor het afschaffen of buiten de autobelastingen vormgeven van een of meer van deze regelingen kan dit een vereenvoudiging opleveren. In beginsel is deze afweging relevant

[19] Kamerstukken II 2014/15, 32 800, nr. 27.
[20] Kamerstukken II 2015/16, 32 800, nr. 42.

voor alle regelingen, met uitzondering van de regelingen waartoe wij op grond van internationaal recht verplicht zijn.

De leden van de fractie van D66 vragen of het kabinet bereid is te onderzoeken hoe een afschaffing of hervorming van de vrijstelling voor taxi's zodanig vormgegeven zou kunnen worden dat dit geen grote nadelige effecten voor de sector oplevert. Voor taxi's geldt een teruggaaf van BPM en een vrijstelling in de MRB. Deze regelingen hadden van oorsprong de doelstelling om de toetreding tot de markt van (individueel) openbaar vervoer en taxivervoer te stimuleren en de kosten voor het gebruik van dit vervoer te beperken. De sector van individueel openbaar personenvervoer werd bij invoering van deze regelingen in 1973 als enige vorm van openbaar personenvervoer niet gesubsidieerd. De controle van deze regelingen is problematisch voor de Belastingdienst. Om in aanmerking te komen voor deze regelingen moet een voertuig bijvoorbeeld voor 90% gebruikt worden voor taxivervoer en, in het geval van de BPM, minimaal 3 jaar als taxi gebruikt worden. Het afschaffen van deze regelingen betekent echter een lastenverzwaring voor de taxisector. Mede om die reden heeft het kabinet vooralsnog weinig draagvlak gevoeld om deze bijzondere regelingen af te schaffen. Uiteraard blijf ik op zoek naar aanvullende mogelijke vereenvoudigingen binnen de autobelastingen en ben ik bereid hierover met uw Kamer in gesprek te gaan. Een hervorming van de vrijstelling voor taxi's zonder enkel nadelig effect voor de sector is bijna ondenkbaar. Het is denkbaar – dit in antwoord op de vraag van de leden van de fractie van D66 – om bijzondere regelingen buiten de fiscaliteit vorm te geven en/of in stappen langzaam uit te faseren. Zo ontstaat handelingsperspectief en worden de effecten over enige tijd uitgesmeerd.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar de belangrijkste vereenvoudigingen en uitdagingen van het wetsvoorstel voor de Belastingdienst. De vereenvoudigingen voor de Belastingdienst zien alle op de lange termijn. Zo wordt in dit wetsvoorstel een belangrijke eerste stap gezet in de uitfasering van de BPM, één van de meest problematische belastingen. De meest verreikende vereenvoudiging in het wetsvoorstel voor de Belastingdienst is het terugbrengen van het aantal milieugerelateerde kortingen in de bijtelling LB/IB in combinatie met het beperken van het overgangrecht in de bijtelling LB/IB. Andere vereenvoudigingen zijn het verdwijnen van de gewichtscorrectie voor (semi-) elektrische voertuigen en het bijzondere tarief in de MRB voor deze voertuigen. Verreweg de grootste uitdaging voor de Belastingdienst is de maatregel voor oude, vervuilende diesels. Deze maatregel is complex vanwege het grote aantal relevante variabelen, waarvan er één gegeven nieuw is (fijnstofuitstoot) en ingebouwd moet worden in de systemen van de Belastingdienst.

De leden van de fractie van PvdA vragen in hoeverre productiekosten zijn meegenomen in de beoordeling of een nieuwe auto schoner is dan een oude auto. De leden van de fractie van de PVV stellen enkele vragen over het verschil tussen «tank to wheel» en «well to wheel». Zij vragen of het kabinet bereid is om voor de verschillende brandstoffen een analyse te maken van «well to wheel» in plaats van «tank to wheel». Deze leden vragen ten slotte of het gerechtvaardigd is vol in te zetten op nulemissie en of daadwerkelijk sprake is van nulemissie bij volledig elektrisch rijden. In 2011 zijn door uw Kamer vragen gesteld over de milieubelasting van elektrische auto's in het kader van de evaluatie van het beleid uit de eerste autobrief. De vragen betroffen vooral het feit dat autobelastingen zijn gebaseerd op de CO_2-uitstoot als gevolg van het gebruik van een voertuig, de directe emissies, en niet op de indirecte emissies als gevolg van de productie en sloop van het voertuig. Ook de indirecte emissies die

worden uitgestoten bij de productie van brandstoffen en opwekking van elektriciteit blijven bij het vaststellen van de autobelastingen buiten beschouwing. In het TNO-rapport *Indirecte en directe CO_2-uitstoot van elektrische personenauto's* van 14 juli 2014 wordt van de beschikbare informatie over indirecte emissies verslag gedaan.[21] Ook in het TNO-rapport *Energie- en milieuaspecten van elektrische personenvoertuigen* van 7 april 2015, dat in opdracht van het Formule E-team en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland is opgesteld, wordt op de ketenuitstoot van elektrische auto's ingegaan.[22] Daarnaast is bij de duurzame brandstofvisie uitgebreid stilgestaan bij de verschillen tussen de «tank-to-wheel»-benadering en de «well-to-wheel»-benadering. Deze inzichten zijn gedocumenteerd in het rapport *Verzamelde kennisnotities ten behoeve van de visie duurzame brandstoffenmix* van 27 juni 2014 dat geraadpleegd kan worden via de website over het Energieakkoord.[23]

In Autobrief II wordt aangegeven dat het kabinet in de volgende doorgroeifase van ultrazuinige auto's steviger wil inzetten op Europees bronbeleid en de fiscale stimulering vooral op nulemissieauto's wil richten. In het hiervoor genoemde rapport *Indirecte en directe CO_2-uitstoot van elektrische personenauto's* concludeert TNO dat een volledig elektrisch voertuig per gereden kilometer lagere CO_2-emissies heeft over de gehele levensduur dan een gemiddelde benzineauto.[24] De CO_2-winst van elektrische personenauto's wordt bepaald door de brandstofmix van de marginale kWh; dat is de kWh die extra wordt opgewekt ten behoeve van de elektrische auto. De CO_2-winst van een (PH)EV ten opzichte van een benzineauto varieert van circa 3% wanneer de marginale kWh met kolen wordt opgewekt tot circa 54% als de marginale kWh een groot aandeel groene stroom bevat.[25] Dat laatste is nu nog niet het geval. Bovendien stoten nulemissieauto's geen stikstofoxiden en nagenoeg geen fijnstof uit, en veroorzaken zij minder geluidshinder.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of het klopt dat in het wetsvoorstel Wet uitwerking Autobrief II ervoor is gekozen om vanaf 2019 het verlaagde percentage van 4 in de bijtelling LB/IB voor volledig elektrische auto's slechts toe te staan tot een bedrag van € 50.000, maar deze grens niet op te nemen voor waterstofauto's. Deze leden vragen of dit verschil wordt heroverwogen indien de waterstofauto qua prijs sneller dan verwacht vergelijkbaar wordt met een batterijauto. Ook de leden van de fractie van GroenLinks vragen hiernaar. De leden van de fractie van D66 vragen naar de onderbouwing om het verlaagde tarief in de bijtelling LB/IB slechts toe te staan tot € 50.000, terwijl het volgens deze leden niet zozeer luxe en vermogen maar vooral de actieradius is die deze auto's duurder maakt. De leden van de fractie van de PvdA vragen wat de verwachtingen zijn omtrent het beschikbaar komen van waterstofauto's. Deze leden vragen ten slotte welke ontwikkelingen er zijn met betrekking tot de infrastructuur rondom deze auto's. Nieuwe nulemissieauto's blijven tot en met 2020 op hetzelfde niveau gestimuleerd. Dit betekent dat de bijtelling LB/IB voor deze auto's per saldo 4% blijft. Deze stimulering is techniekneutraal en geldt dus voor alle nulemissieauto's met een elektrische aandrijflijn, ongeacht of de elektromotor wordt aangedreven door een batterij of een waterstofbrandstofcel. Wel begrenst het kabinet vanaf 2019 het verlaagde bijtellingspercentage voor elektrische auto's met

---

[21] TNO en CE Delft, «*Indirecte en directe CO_2-uitstoot van elektrische personenauto's*» (14 juli 2014).
[22] TNO, «*Energie- en milieu-aspecten van elektrische personenvoertuigen*» (7 april 2015).
[23] http://www.energieakkoordser.nl/.
[24] TNO en CE Delft, «*Indirecte en directe CO_2-uitstoot van elektrische personenauto's*» (14 juli 2014).
[25] Ibidem, 3.

een batterij tot het deel van de catalogusprijs tot en met € 50.000. De stimulering van elektrische auto's is succesvol gebleken. Het kabinet verwacht dat diverse autofabrikanten de komende jaren (zeer) luxe elektrische voertuigen met een fors vermogen zullen introduceren op de automarkt. Alleen al in de periode tussen het algemeen overleg op 3 september 2015 en nu hebben diverse automerken de marktintroductie van een nulemissieauto aangekondigd. In het luxere segment van elektrische auto's met een batterij is het absolute voordeel van de verlaging van de bijtelling LB/IB groter aangezien de verlaging een percentage is van de catalogusprijs. Deze vorm van stimulering acht het kabinet onnodig en inefficiënt gezien het doel van de korting en om die reden begrenst het kabinet met ingang van 2019 het voordeel van de korting voor elektrische auto's met een batterij. De voorgestelde grens van € 50.000 is voldoende hoog om de fiscale stimulering van elektrische auto's met een batterij niet te belemmeren en dus uitsluitend het financiële voordeel van het luxe segment te beperken, dit in reactie op de vraag van de leden van de fractie van D66. Voor auto's die elektrisch rijden op waterstof geldt dat deze begrenzing onredelijk uitpakt aangezien deze auto's niet vanwege luxe en vermogen maar eerder vanwege de toegepaste techniek duurder zijn in aanschaf. Om die reden geldt de begrenzing niet voor auto's die elektrisch rijden op waterstof. Deze auto's staan in het beginstadium van de marktintroductie. Het kabinet evalueert de maatregelen uit dit wetsvoorstel in 2018, zodat – indien gewenst – het mogelijk is om beleidsmatig bij te sturen vanaf 2019. De (prijs)ontwikkeling van de waterstofauto kan hierin worden meegenomen. Momenteel rijden er 21 waterstofauto's in Nederland. De verwachting van het Nationaal Waterstofplatform waarin het Rijk (Ministeries van Infrastructuur en Milieu en Economische Zaken) samenwerkt met de industrie is dat dit aantal in Nederland zal oplopen tot 2000 personen- en bestelauto's, 100 openbaarvervoerbussen en 20 trucks in 2020. De groei van het aantal waterstofauto's hangt daarbij samen met de groei van het aantal tankstations. Op dit moment zijn twee waterstoftankstations in gebruik (Rhoon en Helmond). Begin 2017 zal dit aantal met drie (Den Haag, Arnhem, Breda) groeien tot vijf. In 2018 zal dat aantal naar verwachting groeien tot circa 16, afhankelijk van de toe te kennen (Europese) subsidies. In 2020 wordt gestreefd naar een aantal van 20 openbare waterstoftankstations voor personenauto's, vrachtwagens en bussen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen zich af of het behandelen van PHEV's als reguliere auto's wel recht doet aan het feit dat er ook automobilisten zijn die wel zo veel mogelijk elektrisch rijden met hun PHEV. Verder vragen deze leden welke mogelijkheden het kabinet ziet om elektrisch rijden met PHEV's zo veel mogelijk (fiscaal) te stimuleren, nu veel fiscale stimuleringsmaatregelen worden uitgefaseerd. Uit onderzoek van TNO blijkt dat PHEV's in de praktijk een (veel) kleiner deel van hun kilometers elektrisch rijden dan het deel waarmee in de verbruiksmeting van de Europese typekeuring wordt gerekend.[26] In 2015 reden PHEV's in Nederland nauwelijks meer dan een kwart van hun kilometers elektrisch. Bij een voertuig met een elektrische actieradius van 25 kilometer leidt een dergelijk aandeel tot 50% hogere praktijkemissies van CO_2, bij een actieradius van 75 kilometer zelfs 200% hoger dan volgens de typekeuringstest. Het kabinet is van mening dat het vergroten van het aandeel elektrische kilometers van PHEV's een individuele aanpak vereist waarvoor de fiscaliteit geen geschikt instrument is. De inspecteur komt immers niet controleren of en hoeveel de bestuurder daadwerkelijk elektrisch rijdt. De belastingdruk per elektrisch gereden kilometer is daarnaast al lager dan de belastingdruk op conventionele brandstoffen.

[26] TNO, «*Monitoring van plug-in hybride voertuigen PHEVs april 2012 t/m maart 2015*» (10 juni 2015).

Privaatrechtelijke afspraken tussen werkgever en werknemer over brandstofkosten zijn hier effectiever. Voor een particulier kan het – vanwege de lagere kosten van elektrisch laden ten opzichte van benzine of diesel per gereden kilometer – financieel aantrekkelijk zijn meer elektrische kilometers te rijden in een PHEV. Op dit moment werkt het kabinet aan de uitwerking van de al eerder genoemde motie Groot waarin wordt gekeken naar niet-fiscale maatregelen om elektrisch rijden voor particulieren aantrekkelijker te maken. Voor de uitvoering van deze motie is een brede werkgroep opgezet. De inzet van de werkgroep is om te zoeken naar particuliere doelgroepen waarvoor onder andere tweedehands-(PH)EV's relatief makkelijk bereikbaar en aantrekkelijk te maken zijn. Overigens dient opgemerkt te worden dat de aanscherping van het Europees bronbeleid van gemiddeld 130 g/km in 2015 naar gemiddeld 95 g/km in 2021 autofabrikanten dwingt om een groter aandeel van hun wagenpark te hybridiseren dan wel te elektrificeren. Eerdere verkenningen voor de Europese Commissie hebben laten zien dat doelen tot 70 g/km in principe nog kunnen worden gehaald door het zuiniger maken van conventionele voertuigen, maar dat voor het halen van lagere waarden dan 70 g/km een significant aandeel alternatief aangedreven voertuigen nodig is, zoals (PH)EV's. Deze ontwikkeling heeft naar verwachting een gunstige invloed op de prijsontwikkeling van (PH)EV's en zal in de toekomst daarom naar verwachting leiden tot een groter aanbod van betaalbare (PH)EV's.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of een vrijwel volledige elektrische auto met een kleine hulpmotor op dezelfde wijze wordt behandeld als een reguliere auto met een veel hogere CO_2-uitstoot. De leden van de fractie van de SP hebben voorgesteld een speciale categorie op te nemen in de bijtelling LB/IB voor de zeer zuinige PHEV, met een zogenoemde range extender (CO_2-uitstoot van 1 tot en met 20 g/km). Zoals is aangegeven in Autobrief II, is de huidige CO_2-uitstootafhankelijke bijtelling LB/IB complex in de uitvoering en staan de kosten niet langer in verhouding tot de te behalen milieuwinst. De CO_2-grenzen in de bijtelling zorgen daarnaast voor een flinke marktverstoring, waardoor sommige modellen nu massaal en later weer helemaal niet worden verkocht. Het kabinet vindt dit onwenselijk. Het kabinet verwacht overigens, door de snelle technologische ontwikkelingen, dat de actieradius van de elektrische auto's in de periode die Autobrief II beslaat, sterk zal toenemen waardoor de range extender van vandaag, in 2017 of kort daarna alweer overbodig zal zijn. Het ligt dan ook niet voor de hand een nieuwe milieukorting in de bijtelling LB/IB te introduceren voor deze groep PHEV's. In de BPM ligt dit anders. Binnen de aparte tarieftabel voor PHEV's wordt door middel van een sterke progressiviteit in de tarieven een duidelijk verschil gemaakt tussen de zuinige PHEV's en onzuinige PHEV's. Hierdoor zal de zuinige PHEV nog altijd beter af zijn dan een onzuinige PHEV.

De vragen van de leden van de fractie van de ChristenUnie naar de budgettaire verschuiving worden in de paragraaf Budgettaire aspecten beantwoord.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe een aparte BPM-tarieftabel voor PHEV's zich verhoudt tot de vereenvoudigingsdoelstelling. Het invoeren van deze extra tabel voor specifiek PHEV's leidt tot een eenmalige complexiteitstoename omdat de Belastingdienst een extra gegeven nodig heeft en in moet bouwen in het systeem. Omdat de RDW vervolgens bepaalt of een voertuig een plug-in hybridevoertuig is en dit gegeven aan de Belastingdienst levert, is de maatregel structureel nauwelijks complexiteitsverhogend.

De leden van de fractie van de VVD vragen of de dieseltoeslag voor vervuilende auto's vanaf 2019 niet het risico met zich mee brengt dat bepaalde dieselauto's dubbel belast worden als zij ook in de gemeente aan een andere heffing of beperking moeten voldoen. Deze leden vragen daarnaast hoe de inzet van gemeentelijk milieuzones is in verhouding met Autobrief II. De leden van de fractie van de VVD vragen ten slotte of de eventuele afschaffing van milieuzones wordt meegenomen in de evaluatie in 2018 voordat de dieseltoeslag wordt ingevoerd. In antwoord op de vragen van de leden van de fractie van de VVD wil ik benadrukken dat de luchtkwaliteit een lokaal probleem is. Een beperkt deel van het wagenpark, namelijk oude diesels, draagt onevenredig bij aan dit probleem. Het doel dat het kabinet nastreeft is bezitters van oude diesels fiscaal te prikkelen om hun voertuig te vervangen. Daarom acht ik het redelijk dat van de meest vervuilende dieselauto's een extra bijdrage wordt verwacht in de vorm van een verhoging van de MRB. Op termijn is dan zwaar geschut, zoals de milieuzone, hopelijk niet meer nodig. In 2018 worden de dan reeds genomen maatregelen van het wetsvoorstel Wet uitwerking Autobrief II geëvalueerd. Lokale milieuzones worden hierin niet meegenomen omdat ze geen deel uitmaken van de voorgestelde maatregelen in dit wetsvoorstel. De afweging of milieuzones nog nodig zijn moet lokaal gemaakt worden. Mochten deze lokale milieuzones na 2019 worden gecontinueerd dan bestaat de mogelijkheid dat bepaalde dieselauto's met ingang van 2019 de toeslag in de MRB verschuldigd zijn en tegelijkertijd de toegang tot een lokale milieuzone door een gemeente worden ontzegd. Het kabinet is van mening dat dubbele belasting onwenselijk is en zo veel mogelijk dient te worden voorkomen.

De leden van de fractie van de VVD vragen of het kabinet van mening is dat bevorderen van luchtkwaliteit via internationaal bronbeleid het meest effectieve middel is.
De Europese normen voor fijnstof en NO_x zijn effectief vanwege de autonome verjonging en verschoning van het wagenpark. Door deze autonome verjonging en verschoning zal de lokale luchtkwaliteit verbeteren, waardoor op termijn de behoefte aan additionele lokale maatregelen, zoals milieuzones, zal afnemen. Af-fabriek roetfilters zijn zeer effectief in het afvangen van fijnstof. Nieuwe dieselauto's zijn momenteel allemaal van een af-fabriek roetfilter voorzien en dragen dus nauwelijks meer bij aan de uitstoot van fijnstof. Het bronbeleid heeft echter geen invloed op bestaande voertuigen. Juist oudere voertuigen leveren een grote bijdrage aan luchtverontreiniging. Om die reden acht het kabinet het redelijk om in aanvulling op Europees beleid een maatregel te treffen om het al bestaande wagenpark te vergroenen.
Tevens vragen deze leden of kosteneffectiviteit het uitgangspunt moet zijn in de fiscale maatregelen inzake luchtkwaliteit. Kosteneffectiviteit is altijd een belangrijke overweging bij het nemen (en evalueren) van (fiscale) maatregelen, waaronder maatregelen ten behoeve van de luchtkwaliteit.

De leden van de fractie van de VVD vragen hoeveel de toeslag in de MRB voor oude, vervuilende diesels oplevert. Deze leden vragen tevens waarom voor het invoeren van deze toeslag geen geld is ingeboekt dat vervolgens wordt teruggegeven via lagere motorrijtuigenbelasting. De verwachting is dat er in 2019 250.000 dieselpersonenauto's en 260.000 dieselbestelauto's zijn waarop de toeslag van toepassing is. De verwachting is dat, nog los van anticipatie, het aantal voertuigen waar de dieseltoeslag relevant voor is in de daaropvolgende jaren zeer snel zal afnemen. Het kabinet verwacht met het oog op de raming daarom initieel een opbrengst die in de daaropvolgende jaren snel zal teruglopen naar nihil. Begrotingtechnisch werkt dit door als een structurele reeks van enkele miljoenen.

De leden van de fracties van de PvdA, de SP, D66, GroenLinks en de ChristenUnie vragen naar de mogelijkheden die er zijn om toch eerder over te gaan tot verhoging van de MRB, al dan niet stapsgewijs, voor oude dieselvoertuigen. Omwille van het verbeteren van de luchtkwaliteit heeft het kabinet in het onderhavige wetsvoorstel voorgesteld per 1 januari 2019 voor vervuilende dieselauto's zonder af-fabriek roetfilter een toeslag in de MRB te introduceren. Tijdens het algemeen overleg Autobrief II op 3 september 2015 heeft uw Kamer gevraagd naar de mogelijkheden om deze maatregel eerder dan 2019 in te voeren. Ik heb de Belastingdienst verzocht te bekijken of het mogelijk is om deze maatregel eerder in te voeren. De Belastingdienst heeft de mogelijkheden uitvoerig onderzocht. Zoals ik uw Kamer in mijn brief van 25 januari jl. al heb bericht, luidt de conclusie dat het invoeren van de voorgestelde maatregel systeemaanpassingen vereist waartegen het huidige MRB-systeem niet bestand is.[27] Om die reden is het niet mogelijk deze maatregel eerder in te voeren. De Belastingdienst is begonnen met renovatie van het MRB-systeem, waardoor deze maatregel vanaf 2019 adequaat zal kunnen worden ondersteund. Een heffing op basis van een nieuw gegeven (fijnstof) is in het huidige systeem niet in te bouwen en daarom hoe dan ook niet eerder mogelijk dan 1 januari 2019.

Verder is het voor deze maatregel noodzakelijk dat de RDW tijdig het «fijnstofuitstootgegeven» van de desbetreffende voertuigen in mg/km aan de Belastingdienst levert. Op dit moment is dit gegeven niet voor alle voertuigen in de basisregistratie voertuigen opgenomen. In de uitvoeringstoets van het onderhavige wetsvoorstel is daarom aangegeven dat de RDW deze gegevens nog moet aanvullen om de maatregel uitvoerbaar te maken voor de Belastingdienst. Bovendien ontstaat door het invoeren van de maatregel in 2019 de komende jaren, reeds vanaf het moment van het uitkomen van Autobrief II op 19 juni 2015 tot het invoeren van deze maatregel in 2019, voldoende handelingsperspectief voor de bezitters van deze voertuigen. De bezitters van deze voertuigen kunnen ervoor kiezen het voertuig van de hand te doen dan wel te vervangen door een milieuvriendelijker model waar geen toeslag in de MRB voor zal gelden zoals een dieselauto met af-fabriek roetfilter of een benzineauto.

Een eenvoudigere variant van de MRB-toeslag voor oude, vervuilende dieselvoertuigen is alleen eerder uitvoerbaar dan 2019 als dit uitsluitend op basis van leeftijd geschiedt, met een vast bedrag voor elk voertuig zonder onderscheid tussen personen- en bestelauto's en zonder onderscheid naar particulieren en ondernemers. De verschuldigdheid van deze MRB-toeslag kan niet worden toegelicht op de rekening. Deze variant heeft het kabinet verworpen. Het instrument is te grof en dient niet de doelstelling om door het extra belasten van de meest vervuilende voertuigen de luchtkwaliteit te verbeteren. Het beleid van Autobrief II is er nu juist op gericht de fiscale prikkels gerichter en meer proportioneel vorm te geven. De leeftijd van een voertuig is niet een uitsluitende factor om te bepalen of een voertuig (te) vervuilend is. Dit kan ertoe leiden dat mensen zich ten onrechte aangeslagen voelen voor een voertuig dat in hun beleving relatief schoon is maar dat puur op basis van leeftijd fiscaal wordt behandeld als een vies voertuig. Bovendien zou deze grove variant voor de MRB-toeslag voor oude, vervuilende dieselvoertuigen de invoering van de meer fijnmazige toeslag naar fijnstofuitstoot per 2019 onmogelijk maken. Het invoeren van een grove variant van de MRB-toeslag op leeftijdsbasis acht het kabinet dan ook al met al geen begaanbare weg.

[27] Kamerstukken II 2015/16, 32 800, nr. 42.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of het kabinet de opvatting van deze leden deelt dat een meer stevige verhoging van de toeslag in de MRB voor oude, vervuilende diesels een grotere stimulans zal bieden om de oude diesel te vervangen voor een schoner voertuig. Deze leden vragen tevens in hoeverre het kabinet bereid is het tarief in de MRB voor deze voertuigen sterker te verhogen. Verder vragen de leden van de fractie van GroenLinks waarom in het kader van vereenvoudiging niet gekozen is voor het gelijktrekken van personenauto's en bestelvoertuigen. Ten slotte vragen de leden van de fractie van de PvdA het kabinet enkele varianten te presenteren van een extra verhoging van de MRB, het effect daarvan op het sneller vervangen van deze zeer schadelijke voertuigen en de gezondsheidswinst die dit oplevert. Zoals aangegeven in Autobrief II acht het kabinet het redelijk dat van alle meest vervuilende dieselvoertuigen een extra bijdrage wordt gevraagd in de vorm van een verhoging van de MRB. Bij de vormgeving van deze maatregel heeft het kabinet een toeslag op de MRB in de vorm van een percentage van 15% voor zowel dieselpersonenauto's als -bestelauto's redelijk geacht. Omdat de toeslag onderdeel van het rijksdeel van de MRB zal zijn en geen onderdeel wordt van de provinciale grondslag, is de technische uitwerking vormgegeven door een toeslag van 19% op het rijksdeel van de MRB, voor zover het dieselpersonenauto's betreft. De bezitter van het voertuig wordt in alle gevallen geconfronteerd met een stijging van zijn kosten voor het bezit van het voertuig en de bezitter kan kiezen voor hetzij het betalen van die hogere MRB hetzij voor een voertuig waarvoor de toeslag niet geldt. Vanwege natuurlijk verloop stromen oudere, vervuilende dieselvoertuigen aan het einde van hun levensduur uit het wagenpark, waarbij ze vervangen worden door nieuwere exemplaren. De huidige voertuigen kunnen echter nog lang meegaan voordat ze aan sloop toe zijn. De verwachting is dat de toeslag in de MRB een aanvullende prikkel geeft om de meest vervuilende dieselvoertuigen versneld te vervangen door een schoner exemplaar of, indien het om een personenvoertuig gaat, door een personenvoertuig met benzinemotor. Een hogere toeslag zal deze aanvullende prikkel uiteraard verder versterken. Vanwege het in absolute zin hogere bedrag zal de MRB toeslag bij personenvoertuigen een sterkere werking hebben dan bij bestelvoertuigen. Ook speelt hierbij mee dat bij personenauto's rijdend op benzine een alternatief zijn. Oudere, naar verhouding goedkope benzinevoertuigen met driewegkatalysator zijn in ruime mate beschikbaar op de tweedehandsmarkt. Bij dieselbestelauto's zonder filter zal de toeslag, afzonderlijk bezien, de ruimte laten voor individueel handelingsperspectief om nog een beperkt aantal jaren te blijven doorrijden. Voor het verder verhogen van de toeslag in de MRB voor oude, vervuilende dieselvoertuigen heb ik onvoldoende draagvlak in uw Kamer ontmoet.

De leden van de fractie van de PVV vragen waarom de eis wordt gesteld dat het roetfilter af-fabriek moet zijn. Af-fabriek roetfilters zijn zeer effectief in het afvangen van roetdeeltjes in de uitlaatgassen van dieselvoertuigen, omdat daarmee zo goed als alle roetdeeltjes worden afgevangen. Met het naderhand monteren van een open «retrofit» roetfilter kan de fijnstofuitstoot van dieselvoertuigen niet onder de voor de MRB-toeslag geldende grens van 5 mg/km worden gebracht, omdat een open filter slechts ongeveer een derde van de roetdeeltjes afvangt. De heffing vindt overigens niet plaats op basis van de aanwezigheid van een af-fabriek roetfilter maar op basis van de vastgestelde fijnstofuitstoot. Met de grens van 5 mg/km fijnstof sluit het kabinet aan bij de Europese Euro 5-norm die vanaf 1 september 2009 verplicht is voor nieuwe typen personenauto's en lichte bestelauto's.

De leden van de fractie van D66 vragen waarom het kabinet van mening is dat de voorgestelde toeslag in de MRB, die pas ingaat in 2019, voldoende is om de luchtkwaliteit in Nederland te waarborgen, mede gelet op de aangenomen motie die oproept om de grondslag voor gemeentelijke milieuzones ten behoeve van personenauto's in het verkeersreglement op te heffen.[28] De MRB-toeslag voor dieselauto's zonder roetfilter is slechts één van de maatregelen van het kabinet en decentrale overheden om de luchtkwaliteit te verbeteren. In de brief van 26 november 2015 van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu aan uw Kamer over het Actieplan Luchtkwaliteit wordt op het totale pakket van maatregelen ingegaan.[29] Het kabinet is samen met de gemeenten gekomen tot dit actieplan dat onder andere bestaat uit Europees bronbeleid voor voer- en vaartuigen, nationale stimuleringsmaatregelen voor schoon vervoer en ontmoedigen van vervuilend vervoer, diverse lokale initiatieven en maatregelen van decentrale overheden, en het programma Slimme en Gezonde Stad. Een nadere toelichting op het Actieplan Luchtkwaliteit wordt in de genoemde brief gegeven.

De leden van de fractie van de PvdA vragen op welke wijze de effecten op de luchtkwaliteit worden meegenomen in de evaluatie als de belangrijkste maatregel ten aanzien van de luchtkwaliteit pas in 2019 effectief wordt. Het kabinet evalueert de maatregelen uit dit wetsvoorstel in 2018, zodat – indien gewenst – het mogelijk is om beleidsmatig bij te sturen vanaf 2019. In de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel staat onder meer dat het ijkmoment enerzijds inzicht zal geven in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de maatregelen gericht op het robuust maken van de belastingopbrengsten (geen verdere erosie van de belastinggrondslag) en anderzijds in de ontwikkeling van schone lucht (luchtkwaliteit) en klimaat (CO_2). Op basis van extrapolatie van gegevens uit het TNO-rapport over instroom, uitstroom en samenstelling van het Nederlandse personenauto wagenpark zijn er in 2019 ongeveer 250.000 personenauto's zonder af-fabriek roetfilter.[30] Hierbij is geen rekening gehouden met eventuele anticipatie-effecten als gevolg van de toeslag in de MRB vanaf 2019. Vanwege uitvoeringstechnische redenen en het nog ontbreken van de daartoe benodigde gegevens in het register van de RDW is het niet mogelijk de toeslag voor oude, vervuilende dieselauto's eerder dan met ingang van 2019 in te voeren. Ik erken daarom dat een evaluatie van deze specifieke maatregel in 2018, behalve het in kaart brengen van eventuele anticipatie-effecten, dan ook niet voor de hand ligt.

De leden van de fractie van D66 vragen naar de mogelijkheden om de export van PHEV's waarvan het leasecontract in de komende jaren afloopt, te voorkomen en deze voertuigen te behouden voor de Nederlandse tweedehandsmarkt. Deze leden vragen of het kabinet een prognose kan geven van de verwachte export van PHEV's in de periode 2016–2020. Daarnaast vragen de leden van de fractie van D66 of het kabinet de mogelijkheid onderkent dat de export van PHEV's sterk op gang komt nadat deze voertuigen uit de zakelijke leasemarkt komen. Verder vragen de leden van de fractie van D66 of het kabinet bereid is de export van de PHEV's volgend jaar al te evalueren in plaats van te wachten tot de algehele evaluatie in 2018.

Uit de meest recente cijfers van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) blijkt dat van het totale aantal van 78.163 PHEV's in 2015 slechts 0,28% (absoluut: 216) geëxporteerd is. Het op gang komen van de

[28] Kamerstukken II 2015/16, 34 300-XII, nr. 64.
[29] Kamerstukken II 2014/15, 30 175, nr. 223.
[30] TNO, *«Instroom, uitstroom en samenstelling van het Nederlandse personenauto wagenpark»* (19 mei 2015).

gevreesde export is dus ook in 2015 nog niet bevestigd. Het kabinet verwacht dat het aanbod van PHEV's op de tweedehandsmarkt zal toenemen wanneer de leasecontracten van deze voertuigen aflopen. Doorgaans hebben deze leasecontracten een looptijd van 48 tot 60 maanden. Dat betekent dat naar verwachting in 2017 het aanbod aan PHEV's op de tweedehandsmarkt zal toenemen. Gelet op de zeer forse toename van (PH)EV's in 2015 (193,4%, absoluut 43.441) – en de looptijd van een gemiddeld leasecontract – zal een aanzienlijk deel van de op dit moment geregistreerde (PH)EV's pas in 2019 op de tweedehandsmarkt komen. De ontwikkelingen op de tweedehandsmarkt en de export van dit relatief nieuwe voertuig in het Nederlandse wagenpark is onder meer afhankelijk van het verschil met vraag en aanbod van PHEV's in andere landen. Dat verschil met vraag en aanbod van PHEV's in andere landen wordt grotendeels bepaald door de aldaar bestaande stimuleringsmaatregelen, zoals voordelige parkeervergunningen in de steden, vrij rijden op de busbaan, aanwezigheid van laadinfrastructuur et cetera. Op dit moment is Nederland zowel percentueel als in absolute aantallen koploper in Europa wat betreft nieuwverkopen van (PH)EV's. Het lijkt er dan ook op dat (PH)EV's in Nederland op dit moment aantrekkelijk zijn in vergelijking met andere landen. Beschikbare scenario's geven geen eenduidig beeld van de mogelijke export van PHEV's, omdat deze scenario's gebaseerd zijn op de export van dieselvoertuigen. Voor dieselpersonenauto's kent de MRB in Nederland een (forse) brandstoftoeslag, die veel andere Europese landen niet kennen. PHEV's daarentegen krijgen in 2017 en 2018 in de MRB een faciliteit in de vorm van een halftarief. Het kabinet acht het daarom niet mogelijk op basis van bestaande exportscenario's een gedegen prognose te geven over de export van PHEV's in de periode 2016–2020 en herhaalt de feitelijke constatering dat de gevreesde export in 2015 nog niet op gang is gekomen. Overigens maakt het voor het klimaat geen verschil als deze voertuigen niet in Nederland maar in het buitenland rondrijden.

De PHEV's zijn voor de Nederlandse tweedehandsmarkt gedurende de hele periode van Autobrief II extra interessant door een voordelige fiscale behandeling in de vorm van een halftarief in de MRB voor de jaren 2017 en 2018. Het halftarief wordt vervolgens voor de jaren 2019 en 2020 omgezet in een driekwarttarief, zodat ook voor die jaren nog een stimulans beschikbaar blijft. In 2018 evalueert het kabinet de maatregelen uit het onderhavige wetsvoorstel. De ontwikkeling van de tweedehandsmarkt zal daarbij in ogenschouw worden genomen. Omdat deze maatregelen per 1 januari 2017 in werking treden en pas in de jaren 2017 en daarna veel PHEV's uit de lease op de tweedehandsmarkt zullen komen, ligt het niet in de rede deze maatregelen nog in hetzelfde jaar van invoering te evalueren.

De leden van de fractie van D66 vragen naar de voortgang van de brede werkgroep van de Ministeries van Economische Zaken, Infrastructuur & Milieu en Financiën en alle Formule E-Team-partijen. Verder vragen deze leden welke maatregelen het meest kansrijk zijn om tweedehands (semi-)elektrische voertuigen relatief makkelijk bereikbaar en aantrekkelijk te maken voor de particuliere markt. De Minister van Economische Zaken heeft uw Kamer op 22 december 2015 per brief uitvoerig geïnformeerd over de voortgang van de uitvoering van de motie-Groot.[31] Daarbij is aangegeven dat de Minister van Economische Zaken uw Kamer in het voorjaar verder zal informeren over de Green Deal EV 2016–2020 en de uitwerking van het plan, met kansrijke maatregelen, zoals verzocht in de motie.

[31] Kamerstukken II 2015/16, 32 800, nr. 41.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of het kabinet op basis van het klimaatakkoord van Parijs aanscherpingen van het autobelastingstelsel verwacht. In Autobrief II is uitgebreid betoogd dat het nationaal fiscaal stimuleren van nieuwe, zuinige auto's bovenop het Europese bronbeleid als gevolg van het waterbedeffect geen toegevoegd milieueffect heeft. Uit het onderzoek van PRC/TNO, maar ook van de Algemene Rekenkamer, PBL en de OESO is gebleken dat de kosteneffectiviteit van deze maatregelen bovendien zeer gering is. Het ligt dan ook niet voor de hand aanvullende kostbare en niet-effectieve fiscale stimuleringsmaatregelen op het terrein van de autobelastingen te treffen.

3. Maatregelen BPM

De vraag van de leden van de fractie van de PVV naar de budgettaire effecten van de BPM wordt in de paragraaf Budgettaire aspecten beantwoord.

De leden van de fractie van het CDA vragen of het kabinet kan aangeven welke effecten worden verwacht van de nieuwe testmethode voor de opbrengsten van de BPM en bijtelling LB/IB. Deze leden vragen daarnaast welke corresponderende maatregelen nodig zullen zijn als reactie op deze effecten. In de brief van 25 januari jl. heb ik uw Kamer al een eerste inzicht gegeven van de problematiek.
Naar verwachting zal het onderzoek door de Europese Commissie naar de correlatie tussen cycli en uitstootwaarden van diverse modellen in april 2016 zijn afgerond. Daarna hoop ik uw Kamer meer duidelijkheid te kunnen verschaffen over eventuele gevolgen voor de BPM. Ook dienen de gevolgen van de infasering van de nieuwe testprocedure voor de uitvoerbaarheid van de autobelastingen goed te worden onderzocht.

De leden van de fractie van D66 vragen of het kabinet in kan gaan op de studie van het CPB uit 2015, waarin wordt geconcludeerd dat de BPM een effectiever middel is dan accijnsverhoging of een «groenere» MRB. In het rapport concludeert het CPB dat fiscaal beleid een significant effect heeft op de CO_2-uitstoot van nieuwe auto's.[32] Tevens merkt het CPB op dat een CO_2-grondslag in een registratiebelasting (zoals de BPM) een groter effect heeft op de gemiddelde CO_2-uitstoot van nieuwverkopen dan bijvoorbeeld accijnzen of CO_2-prikkels in een houderschapsbelasting (MRB). Het rapport relativeert echter de bijdrage van de CO_2-grondslag in de registratiebelasting op de algehele CO_2-reductie van nieuwverkopen. Volgens het rapport is slechts 1,3% van de reductie van het brandstofverbruik (en dus ook de CO_2-uitstoot), in de onderzochte periode tot en met 2010, het gevolg van de op CO_2 gebaseerde BPM. Innovatie en andere beleidsinstrumenten (zoals Europees bronbeleid) hebben daarentegen een meer substantiële rol gespeeld in de algehele CO_2-reductie van nieuwe auto's. Bovendien concludeert het rapport dat verschillende beleidsinstrumenten elkaar tegenwerken als gevolg van het waterbedeffect. Fabrikanten komen dankzij de Nederlandse fiscale stimulering onder de gemiddelde uitstootnorm van het bronbeleid. Hierdoor kunnen diezelfde fabrikanten het zich – vanwege het waterbedeffect – veroorloven in andere landen minder zuinige auto's te verkopen. Daarmee sluit de studie van het CPB nauw aan bij de resultaten van het onderzoek van PRC/TNO en bij de analyse van Autobrief II, dat het aanvullend nationaal stimuleren van CO_2-reductie bijvoorbeeld via de BPM geen milieueffect heeft en overigens zeer kosteninefficiënt is.

[32] *Maatschappelijke kosten en baten van prijsbeleid personenauto's*, CPB/PBL Achtergronddocument van 13 april 2015, www.cpb.nl.

De leden van de fractie van D66 vragen wat het effect is van het minder CO_2-afhankelijk maken van de BPM op de CO_2-uitstoot op het wagenpark. Verder vragen deze leden hoe groot het verwachte effect van de voorgestelde verlaging van de BPM is op de vernieuwing van het wagenpark en op de CO_2-uitstoot. Een snellere vernieuwing van het wagenpark kan een positief milieueffect hebben. Het Nederlandse wagenpark is gemiddeld 1,5 tot 2,5 jaar ouder dan dat van bijvoorbeeld Duitsland en België. De hoogte van de BPM speelt hierbij waarschijnlijk een belemmerende rol. Een aanschafbelasting remt de vervanging van oude auto's. De hoogte van de BPM bij de aankoop van een nieuwe auto werkt ook door bij de aanschafwaarde van een tweedehandsauto. Aangezien nieuwe auto's gemiddeld een lagere CO_2- (en fijnstof-) uitstoot hebben dan oudere auto's, wordt met het heffen van BPM het CO_2-stimuleringsbeleid deels teniet gedaan. Centraal in Autobrief II staat het gegeven dat de CO_2-uitstoot van nieuwverkochte auto's op Europese schaal, als gevolg van het waterbedeffect, niet door Nederlandse belastingmaatregelen, maar vooral door Europees bronbeleid wordt beïnvloed. De Nederlandse inzet in Europa zal dan ook zijn om door strengere normering deze norm verder omlaag te krijgen. Als gevolg van het Europese bronbeleid zal de trend van de verlaging van de CO_2-uitstoot van nieuwe auto's doorzetten, ook voor zakelijke auto's.[33] De EU-doelstelling voor de periode 2020–2023 is een gemiddelde CO_2-uitstoot van 95 gram per kilometer. Uit het onderzoek van PRC/TNO blijkt dat met het beleid van Autobrief II de gemiddelde CO_2-uitstoot in 2020 naar verwachting op 96 gram per kilometer uitkomt. Vanaf 2018 daalt de CO_2-uitstoot als gevolg van een toenemend aantal nulemmissieauto's en autonome daling van de CO_2-uitstoot van auto's. Met 96 gram per kilometer zal Nederland naar verwachting een middenpositie in de EU innemen.[34]

De maatregelen in dit wetsvoorstel, in het bijzonder de extra stimulering van ultrazuinige auto's, leiden in 2020 tot een extra energiebesparing van 1 tot 2 petajoule.[35] Deze besparing is niet meegenomen in de berekeningen in de Nationale Energieverkenning 2015 (NEV 2015). De verlaging van de BPM en de MRB leidt tot een verwaarloosbare groei van het wagenpark (minder dan 0,5 procent), maar ook tot een jonger en daardoor iets schoner en zuiniger wagenpark dan bij de continuering van het huidige beleid. De uitlaatemissie van fijnstof ($PM_{2.5}$) van het personenautoverkeer daalt naar schatting met drie à vijf procent in 2020 ten opzichte van de in de NEV 2015 geraamde uitstoot, als gevolg van de toeslag in de MRB voor oude dieselvoertuigen. De effecten van de wijzigingen van de MRB en de BPM op het geraamde energiegebruik en de CO_2-emissie in 2020 zijn minimaal.

De leden van de fracties van het CDA en de ChristenUnie vragen of de in het wetsvoorstel opgenomen maatregelen in de BPM per saldo niet een zodanige verlaging meebrengen, dat al effecten voor de uitvoerbaarheid van de BPM bij import voor de Belastingdienst te verwachten zijn. Deze leden vragen of dit anders was geweest als het bedrag van de generieke MRB-verlaging was ingezet voor een verdere verlaging van de BPM en waarom daar niet voor is gekozen. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom het kabinet kiest voor verlaging van de BPM en wat de onderbouwing is van een verlaging van de MRB in 2017 met gemiddeld 2%, anders dan een budgettair neutraal autobelastingpakket. Ook het lid Van Vliet vraagt hiernaar.

[33] Kamerstukken II 2014/15, 32 800, nr. 28, Bijlage, blz. 45–50.
[34] Ibidem, blz. 45.
[35] Kamerstukken II 2015/16, 30 196, nr. 363, Bijlage, blz. 180.

De BPM is een belasting die in grensoverschrijdende situaties complex en fraudegevoelig is en daardoor hoge uitvoeringskosten kent ten opzichte van een relatief geringe belastingopbrengst. Die complexiteit kan als gevolg van Europese verplichtingen onder meer om bij de bepaling van de verschuldigde BPM rekening te houden met de afschrijving van gebruikte auto's niet verminderd worden. De meest voor de hand liggende mogelijkheden om de ontwijking tegen te gaan zijn de afgelopen jaren alle stukgelopen op de Europese interne marktregels. Daarnaast brengt de afhankelijkheid in de BPM van de hoogte van de CO_2-uitstoot het risico van uitholling door de aanpassing in meetmethodes met zich. Om aan de strenge Europese regels te voldoen en te pogen een en ander toch uitvoerbaar te houden heeft Nederland gekozen voor een systeem waarbij de afschrijving in geval van een geïmporteerde auto naar keuze van de aangever wordt vastgesteld aan de hand van een koerslijst, een (extern) taxatierapport of een forfaitaire tabel. De mogelijkheid tot vaststelling aan de hand van een koerslijst of in het geval van een schadeauto, een taxatierapport is geboden omdat een forfaitaire tabel niet altijd alle voor de waardebepaling relevante factoren in zich heeft. Een dergelijk systeem voldoet aan de Europese regels maar blijkt door de veelheid van te wegen factoren manipuleerbaar en moeilijk uitvoerbaar. De waarde van een tweedehandsauto is – anders dan bij een nieuwe auto – van veel factoren afhankelijk. Over de «werkelijke» waarde van een tweedehandsauto is altijd discussie mogelijk. Het gebruik van koerslijsten en taxatierapporten biedt naast mogelijkheden tot arbitrage ook mogelijkheden tot manipulatie, oneigenlijk gebruik en fraude. Dit wetsvoorstel presenteert onder andere om deze complexiteit te verminderen een eerste stap in de afbouw van de BPM. Het kabinet ziet een volledige afbouw van de BPM als belangrijke stap in het verstevigen van de uitvoeringsmogelijkheden van de Belastingdienst. De voorgestelde afbouw van de BPM moet daarom in het perspectief worden geplaatst van het kabinetsstreven om te komen tot een volledige afbouw van de BPM op termijn. Uiteindelijk zal dat leiden tot een einde van de BPM-problematiek en administratieve lasten bij im- en export. Ook voor deze maatregel geldt dus dat het niet gaat om een grote omwenteling ineens, maar om beheerste stappen in de goede richting.

Het kabinet heeft als onderdeel van het totale pakket aan maatregelen ook gekozen voor een generieke MRB-verlaging van twee procent per 2017 als generieke terugsluis van de opbrengst van diverse maatregelen in het wetsvoorstel. Dit betekent dat in de eerste jaren de beschikbare ruimte voor verlaging van de BPM-tarieven beperkt is. De resterende opbrengst die wordt gegenereerd door de maatregelen uit het wetsvoorstel wordt ingezet om in de periode 2017 tot en met 2020 de BPM-tarieven met gemiddeld 12 procent te verlagen. Daarmee is het gehele pakket maatregelen in dit wetsvoorstel budgettair neutraal binnen het autodomein. Evenwel was een andere verhouding in de terugsluis van de opbrengsten denkbaar geweest. Een verdere verlaging van de BPM heeft mogelijk wel invloed op de BPM-problematiek bij import. Welke verdere verlaging van BPM hierop van invloed zal zijn, is dan ook moeilijk te voorspellen. Wel is duidelijk dat de problematiek wordt weggenomen door afschaffing van de BPM.

De leden van de fractie van D66 vragen of het klopt dat een Porsche Cayenne door dit wetsvoorstel meer dan € 3.000 goedkoper wordt, terwijl een plug-in hybride Toyota Prius € 2.400 duurder wordt. PHEV's worden voor de BPM op basis van praktijkverbruik grosso modo gelijkgetrokken met conventionele auto's met een vergelijkbare CO_2-uitstoot. In de huidige situatie geldt voor PHEV's in de BPM een tarief van slechts € 6 per gram CO_2-uitstoot. Ook bezien vanuit het praktijkverbruik is dat veel lager dan de BPM voor de qua CO_2-uitstoot vergelijkbare conventionele auto's. Om

dit te normaliseren wordt er in de BPM een tarieftabel op basis van CO_2-uitstoot specifiek voor PHEV's ingevoerd. De BPM die met deze tabel wordt berekend komt in de plaats van de BPM op basis van de reeds bestaande tabel. In tabel IX van de memorie van toelichting is inzichtelijk gemaakt hoe de wijzigingen in de BPM uitpakken voor een aantal voorbeeldauto's. In deze tabel staan de Porsche Cayenne en de PHEV-variant van de Toyota Prius. Het klopt dat de Porsche Cayenne € 3.000 goedkoper wordt en dat de BPM voor deze auto in 2020 (uitgaande van het huidige prijspeil) € 29.406 bedraagt. Dit komt door de afbouw van de BPM, waar alle conventionele auto's van profiteren. De BPM van de Toyota Prius PHEV stijgt van € 469 naar € 2.870 en zal dus inderdaad in 2020 € 2.400 hoger zijn. Dit komt door de introductie van een aparte BPM-tabel voor PHEV's die grosso modo correspondeert met het (hogere) praktijkverbruik. Overigens is de BPM van de Porsche Cayenne daarmee nog steeds een factor tien hoger dan de BPM van de Toyota Prius PHEV terwijl het verbruik zeker geen factor tien verschilt.

De leden van de fractie van de SP vragen of het niet logisch en vanzelfsprekend is om bij belastingwetgeving altijd rekening te houden met toekomstige technologische ontwikkelingen. Het in de fiscale wetgeving rekening houden met toekomstige technologische ontwikkelingen is geen sinecure. De essentie van toekomstige technologische ontwikkelingen is dat op het moment van wetgeven nog geen duidelijkheid bestaat over de kans van slagen van een toekomstige technologie. Tegelijkertijd is het voor de markt van groot belang om duidelijkheid in de fiscale behandeling te bieden, zodat voldoende geanticipeerd kan worden op het door de fiscaliteit gestimuleerde gedrag. Tussen het rekening houden met toekomstige technologische ontwikkelingen en het bieden van langetermijnduidelijkheid bestaat dus een zekere spanning. De wetgever houdt doorgaans op twee manieren concreet rekening met toekomstige technologische ontwikkelingen. Enerzijds wordt gepoogd wetgeving op een techniekneutrale leest te schoeien, zodat niet zozeer de gekozen techniek als wel het daarmee te behalen effect leidend is voor de fiscale behandeling. Anderzijds wordt ook regelgeving periodiek aangepast aan de nieuwste stand van technologie, zoals bij de milieu-investeringsaftrek. Beide werkwijzen komen terug in het onderhavige wetsvoorstel.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben enkele vragen gesteld over de fiscale behandeling van PHEV's in de BPM. Zij vragen of het kabinet de regeling voor PHEV's in de BPM billijk acht en wat de gevolgen van deze regeling zijn voor de markt van zuinige PHEV's. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of consumenten niet eerder zullen kiezen voor een minder zuinige conventionele auto in plaats van voor een PHEV. Deze leden vragen verder hoe het kabinet wil voorkomen dat er een groot gat ontstaat tussen een kleine groep elektrische rijders en een zeer grote groep conventionele rijders, waarbij de PHEV's steeds minder aantrekkelijk worden.

Zoals toegelicht in Autobrief II kiest het kabinet ervoor om de PHEV's meer en meer als reguliere auto's te behandelen en de fiscale stimulering in de komende periode met beheerste stappen af te bouwen. Ten eerste omdat uit (theoretisch) onderzoek van TNO blijkt dat PHEV's in de praktijk gemiddeld een (veel) kleiner deel van hun kilometers elektrisch rijden dan het deel waarmee in de verbruiksmeting van de Europese typekeuring wordt gerekend.[36] De weging van elektrisch/niet-elektrisch rijden zoals verondersteld voor de Europese testcyclus blijkt niet overeen te komen met de gemiddelde praktijk van PHEV's in Nederland. Omdat in de praktijk minder elektrisch wordt gereden, telt voor PHEV's één gram volgens de in

[36] TNO, «*Monitoring van plug-in hybride voertuigen (PHEVs) april 2012 t/m maart 2015*» p. 2–6.

de officiële test uitgestoten CO_2 sterker mee dan één gram CO_2 die wordt uitgestoten door voertuigen met een conventionele aandrijving. In de periode april 2012 tot en met maart 2015 reden PHEV's in Nederland gemiddeld ruim een kwart van hun kilometers elektrisch. Bij een voertuig met een elektrische actieradius van 25 kilometer leidt een dergelijk aandeel tot 50% hogere praktijkemissies van CO_2, bij een actieradius van 75 kilometer is dat zelfs 200% hoger dan volgens de typekeuringstest. PHEVs zullen in de praktijk veelal onzuiniger rijden dan veel zuinige conventionele autos. Gelet op het voorgaande kiest het kabinet ervoor de fiscale behandeling van PHEV's in de BPM te normaliseren door middel van een aparte tarieftabel in de BPM voor PHEV's. Dit acht het kabinet een billijke regeling. Binnen de aparte tarieftabel voor PHEV's wordt door middel van een sterke progressiviteit in de tarieven een duidelijk verschil gemaakt tussen de zuinige PHEV's en onzuinige PHEV's. Hierdoor zal de zuinige PHEV nog altijd beter af zijn dan een wat betreft grootte vergelijkbare conventionele auto. Naar mijn mening zijn er dan ook geen maatregelen nodig om te voorkomen dat er een gat ontstaat tussen de groep elektrische rijders en conventionele rijders. Tot slot herhaalt het kabinet dat het al vol inzet op de fiscale stimulering van nulemissieautos.

4. Maatregelen MRB

De vraag van de leden van de fractie van de PVV naar de budgettaire effecten in de MRB wordt in de paragraaf Budgettaire aspecten beantwoord.

Het lid Van Vliet vraagt of het kabinet nog mogelijkheden ziet voor een meer substantiële, en voor autobezitters voelbare verlaging van de MRB in de voorliggende periode. Het pakket maatregelen van dit wetsvoorstel Wet uitwerking Autobrief II is budgettair neutraal vormgegeven. Een verdere verlaging van de MRB is budgettair neutraal niet mogelijk zonder elders de belastingen te verhogen.

De leden van de fractie van de SP vragen hoe een toeslag van 19% op het rijksdeel van de MRB gelijkstaat met een toeslag van 15% op de MRB inclusief provinciale opcenten aangezien de provinciale opcenten variëren per provincie. Tevens vragen deze leden naar een cijfermatige onderbouwing hiervan. In Autobrief II is voor dieselpersonenvoertuigen en dieselbestelvoertuigen met een fijnstofuitstoot van meer dan 5 mg/km met ingang van 2019 een toeslag van 15 procent van de MRB inclusief provinciale opcenten aangekondigd. Omdat de toeslag onderdeel van het rijksdeel van de MRB zal zijn en geen onderdeel wordt van de provinciale grondslag, is de technische uitwerking vormgegeven door een toeslag van 19% op het rijksdeel van de MRB te heffen. Op deze wijze zal de fijnstoftoeslag in elke provincie gelijk uitpakken en is de hoogte niet afhankelijk van de provincie waar iemand woont. In geval van dieselpersonenvoertuigen leidt dit tot een toeslag van 19% op het rijksdeel van de MRB. In absolute bedragen komt dit neer op hetzelfde bedrag aan toeslag wanneer 15% van de MRB inclusief het gemiddelde bedrag aan provinciale opcenten zou worden geheven. Omdat er in geval van dieselbestelvoertuigen geen provinciale opcenten worden geheven bedraagt de toeslag voor deze voertuigen overeenkomstig Autobrief II 15% van de MRB. Bij de berekeningen is uitgegaan van een gemiddeld gewicht van een dieselpersonenauto van 1.350–1.450 kilogram. Bij dit gewicht bedraagt het rijksdeel van de MRB op jaarbasis € 1.200. Het provinciale deel is gebaseerd op het MRB-tarief per 1 april 1995 plus de provinciale opcenten, die inderdaad per provincie aanzienlijk verschillen. Uitgaande van een gemiddelde hoogte van de provinciale opcenten bedraagt het provinciale deel op jaarbasis € 300. 15% van het totale bedrag van € 1.500 komt overeen met 19% van € 1.200.

De leden van de fracties van de PvdA en de SP vragen waarom ervoor is gekozen om een leeftijdscriterium van twaalf jaar te hanteren voor dieselbestelvoertuigen. De leden van de fractie van de PvdA vragen verder wat het bezwaar is tegen het feit dat de maatregel anders een te generieke lastenverzwaring voor de dieselbestelvoertuigen zou inhouden. Bij dieselbestelvoertuigen wordt het leeftijdscriterium van twaalf jaar en ouder toegevoegd om te voorkomen dat in 2019 voor een onevenredig aandeel dieselbestelvoertuigen een toeslag in de MRB zou gaan gelden. De maatregel zou hierdoor te zeer een generieke lastenverzwaring voor de dieselbestelvoertuigen inhouden. Bij dieselbestelvoertuigen worden af-fabriek roetfilters pas vanaf ongeveer 2010 toegepast, terwijl bij dieselpersonenvoertuigen de roetfilters al in 2006 en 2007 grootschalig zijn geïntroduceerd. Daarom rijden er in 2019 naar verhouding veel meer dieselbestelvoertuigen zonder af-fabriek roetfilter dan dieselpersonenvoertuigen zonder af-fabriek roetfilter rond. Roetfilters zijn in Nederland bij dieselpersonenvoertuigen een aantal jaren eerder geïntroduceerd dan bij dieselbestelvoertuigen. De voornaamste reden hiervoor is dat in de periode 2005–2008 roetfilters bij dieselpersonenvoertuigen zeer succesvol zijn gestimuleerd in de BPM. Daarnaast was de datum van invoering van Euro 5-norm voor grote dieselbestelvoertuigen een jaar later dan voor personenauto’s. Bij de dieselbestelvoertuigen kwamen de voertuigen met af-fabriek roetfilter pas in 2008 en 2009 op grotere schaal op de markt. De subsidieregeling voor stimulering van af-fabriek roetfilters bij dieselbestelvoertuigen was hierdoor minder succesvol dan de BPM-maatregel bij dieselpersonenvoertuigen. Ten slotte is het bestelautopark in de periode 2008–2009 fors gegroeid. Het gaat hierbij veelal om voertuigen zonder roetfilter die in 2019 nog niet aan sloop of export toe zijn.

In het voorjaar van 2015 waren er 185.000 dieselbestelvoertuigen met af-fabriek roetfilter en 512.000 dieselbestelvoertuigen zonder af-fabriek filter. Met een vervangingsgraad van ongeveer 40.000 voertuigen per jaar zal het nog een lange tijd duren voordat deze voertuigen zonder filter op natuurlijke wijze uit het bestelautopark zijn verdwenen. De groep dieselbestelvoertuigen van 2007 en ouder (die in 2019 dus 12 jaar of ouder zijn) omvat nu 410.000 voertuigen zonder roetfilter en 9500 voertuigen met filter. De verwachting is dat in 2019 hiervan 160.000 zijn afgevoerd, zodat er in 2019 nog 260.000 bestelauto’s van twaalf jaar en ouder over zijn. Dit zijn vrijwel allemaal voertuigen zonder filter. In het geval dat het totale bestelwagenpark stabiel blijft op 697.000, betreft dat in 2019 22% van het totale dieselbestelautopark.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of er vanaf 1 januari 2023 geen dieselbestelvoertuigen van twaalf jaar en jonger zonder af-fabriek roetfilter meer in Nederland rondrijden. Met het van kracht worden van de Euro 5-norm kunnen dieselauto’s alleen nog door toepassing van een af-fabriek roetfilter aan de eis voor fijnstof voldoen. Met ingang van 1 januari 2011 is de Euro 5-norm verplicht geworden voor alle nieuwe, lichte bestelauto’s (categorie N1- klassen I) en met ingang van 1 januari 2012 voor alle nieuwe, zwaardere bestelauto’s (categorie N1-klassen II en III). In Nederland zijn echter al één à anderhalf jaar voordat het verplicht werd, Euro 5-bestelauto’s met roetfilter op grote schaal op de markt gekomen. Dit betekent dus inderdaad dat er vanaf 1 januari 2023 niet of nauwelijks nog dieselbestelvoertuigen van twaalf jaar en jonger zonder af-fabriek roetfilter in Nederland rondrijden. Voorwaarde is wel dat de roetfilters bij deze voertuigen goed blijven functioneren en niet worden verwijderd.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de aanname klopt dat er, bij een vervangingsgraad van 40.000 voertuigen per jaar, vanaf 2025/2026 geen bestelvoertuigen zonder af-fabriek roetfilter meer in

Nederland rondrijden. In het TNO-rapport *Instroom, uitstroom en samenstelling van het Nederlandse vracht- en bestelwagenpark* van 16 november 2015 wordt op de samenstelling van het Nederlandse vracht- en bestelwagenpark ingegaan. In dat rapport wordt in paragraaf 2 «Aantal, leeftijd, verdeling over voertuigcategorieën» een aantal grafieken getoond van het aandeel bestelauto's met en zonder roetfilter. Daarbij laat figuur 3 de leeftijdsverdeling zien van bestelwagens (N1 < 3,5 ton) met en zonder roetfilter in het wagenpark in juli 2015.[37] Uit deze figuur blijkt dat pas na ongeveer 20 jaar het aantal voertuigen op een structureel laag niveau komt te liggen. Dit betekent dat, gegeven de huidige situatie, nog wel tot 2032 dieselbestelauto's zonder af-fabriek roetfilter in het Nederlandse wagenpark voor zullen komen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen het kabinet wat de verwachte effecten van de roettoeslag zullen zijn op de vervangingsgraad. Onderscheid moet worden gemaakt tussen korte- en langetermijneffecten. Daarnaast moet onderscheid worden gemaakt tussen de effecten die na invoering van de maatregel in 2019 optreden en de effecten die al voorafgaand aan invoering van de maatregel optreden. Direct na invoering van de maatregel in 2019 blijven veel eigenaren van een dieselauto zonder roetfilter wellicht nog enige tijd in hun oude voertuig doorrijden. De aankoop van een andere auto is op dat moment kostbaarder dan het betalen van de roettoeslag gedurende een beperkte tijd. De verwachting is echter dat de toeslag in de MRB een aanvullende prikkel geeft om de meest vervuilende dieselvoertuigen versneld te vervangen door een schoner exemplaar of, indien het om personenvoertuig gaat, door een personenvoertuig met benzinemotor. Bij deze vervanging zullen kopers er naar verwachting op letten dat de gebruikte dieselauto een roetfilter heeft. Ook zullen kopers bij vervanging van hun huidige dieselauto zonder roetfilter vóór het moment van invoering van de maatregel in 2019 naar verwachting rekening houden met de toeslag. Voor de wat langere termijn zullen eigenaren van een dieselauto zonder roetfilter eerder tot de aanschaf van een gebruikte dieselauto met roetfilter of van een benzineauto overgaan. Betaling van de roettoeslag over een wat langere periode kan tot een flink bedrag oplopen, waardoor de aankoop van een andere auto eerder in beeld komt.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen wat de onderbouwing van en ratio achter de termijn van twaalf jaar is, en waarom niet gekozen is voor een termijn van bijvoorbeeld acht jaar. Met een termijn van twaalf jaar treft de roettoeslag een ongeveer even grote groep bestelauto's als personenauto's. Bij nieuwe dieselpersonenauto's vond de grootschalige toepassing van roetfilters ongeveer in 2007 plaats. Op het moment van invoering van de roettoeslag in 2019 komen dieselpersonenauto's met een leeftijd van 12 jaar en meer dus «door de bank genomen» in aanmerking voor de roettoeslag. Bij nieuwe dieselbestelauto's vond de grootschalige toepassing van roetfilters globaal in 2010 plaats. Zonder aanvullend leeftijdscriterium zouden in 2019 dieselbestelauto's van 9 jaar en ouder grosso modo al voor de roettoeslag in aanmerking komen. Hiermee zou volgens het kabinet bij aanvang van de maatregel bij bestelauto's een te grote groep voor de MRB-toeslag in aanmerking komen.

De leden van de fractie van het CDA vragen het kabinet wat het handelingsperspectief is van een particulier of ondernemer die te maken gaat krijgen met de MRB-toeslag met name in relatie tot de milieuzones van de grote steden. Deze leden vernemen graag hoe zij de keuze moeten zien om eerst roetfilters te subsidiëren en daarna de auto's met een gesubsi-

---

[37] TNO, «*Instroom, uitstroom en samenstelling van het Nederlandse vracht- en bestelwagenpark»* (16 november 2015), p. 8.

dieerd roetfilter te vies voor de weg te verklaren. Door het invoeren van de toeslag in de MRB in 2019 ontstaat de komende jaren, reeds vanaf het moment van het uitkomen van Autobrief II tot het inwerkingtreden van deze maatregel in 2019, handelingsperspectief voor de bezitters van deze voertuigen. Particulieren en ondernemers kunnen in de tussenliggende periode van ruim 3,5 jaar bij de aankoopbeslissing van hun volgende (bestel-)auto overwegen of ze nog een dieselvoertuig zonder roetfilter kopen. Bij tweedehandspersonenauto's is uiteraard ook een uitgebreid aanbod van andere brandstofsoorten zoals benzine beschikbaar. Bij tweedehandsbestelauto's is de keuze voor een andere brandstof vaak beperkt en is de ondernemer meestal aangewezen op een bestelauto die niet ouder is dan 12 jaar. De particulier en ondernemer die hiervoor kiezen hebben bovendien een vrije toegang tot een milieuzone. Af-fabriek roetfilters vangen nagenoeg alle fijnstof deeltjes af terwijl, door retrofit roetfilters slechts ongeveer een derde van het aantal deeltjes wordt afvangt. Dit blijkt uit het TNO-rapport *Onderzoek naar het effect van retrofit roetfilters op de emissies van personenwagens met een diesel-motor* van 22 oktober 2007, waarin de werking van «open» of «halfopen» filters retrofit roetfilters wordt vergeleken met de werking van gesloten zogenoemde wall-flow filters, die af-fabriek worden gemonteerd. In 2007 vormden retrofit roetfilters een alternatief om de deeltjesuitstoot bij dieselauto's zonder af-fabriek roetfilter voor een deel terug te brengen. Inzet van het kabinet voor de komende jaren is om het gebruik van dieselauto's met een (naar verhouding) hoge deeltjesuitstoot terug te dringen. Dit is inclusief dieselauto's met open of half open retrofit roetfilter, omdat die toch nog veel roetdeeltjes uitstoten. Alleen door toepassing van een gesloten wall-flow filter kan de uitstoot van roetdeeltjes zeer effectief worden teruggebracht.

De leden van de fractie van D66 lezen dat de RDW als beheerder en leverancier van de door de Belastingdienst benodigde fijnstofuitstootgegevens tijd nodig heeft om de op dit moment nog ontbrekende gegevens aan te vullen. Medio 2017 zal worden bezien of de fijnstofuitstootgegevens voldoende zijn aangevuld om de maatregel conform het voorstel per 1 januari 2019 in te kunnen voeren. Deze leden vragen hoe groot het risico is dat dit niet gehaald wordt. Op mijn verzoek is de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu hierover in gesprek met de RDW. Ondanks dat het een behoorlijke inspanning van de RDW zal vergen, zijn er op dit moment geen technische belemmeringen aan het licht gekomen die de invoering van de toeslag in de MRB voor de oude, vervuilende dieselvoertuigen per 1 januari 2019 in gevaar kunnen brengen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen het kabinet in hoeverre het moeilijkheden verwacht bij het bepalen van de werkelijke fijnstofuitstoot van dieselvoertuigen, nu er veel discussie is over de meetmethoden en fraude met software. De discussie over meetmethoden en fraude met software door fabrikanten heeft specifiek betrekking op de uitstoot van NO_x door dieselauto's. Over meetmethoden of af-fabriek softwarefraude met betrekking tot de fijnstofuitstoot van dieselauto's bestaat geen discussie. De meetmethoden voor fijnstof die bij de typekeuring worden toegepast zijn zeer doeltreffend. Ook de oplossing die fabrikanten toepassen om de uitstoot van roetdeeltjes terug te brengen, te weten toepassing van een af-fabriek roetfilter, is zeer effectief en wordt niet af-fabriek gemanipuleerd. Roetfilters werken zeer goed en onder alle omstandigheden. Wel kan het voorkomen dat roetfilters na langdurig gebruik defect raken of dat ze worden verwijderd. Het verwijderen van het roetfilter gebeurt vaak als onderdeel van «chiptuning» van auto's of in plaats van het extern reinigen van het roetfilter tijdens onderhoud. Bij het verwijderen van roetfilters wordt ook de software van een auto gemanipuleerd omdat anders het «On-Board Diagnose (OBD)» systeem van de auto

met een foutmelding komt. Door invoering van een roetfiltertest in de APK kan worden voorkomen dat auto's met een defect of verwijderd roetfilter gebruikt blijven worden. Op 29 oktober 2015 heeft uw Kamer hieromtrent een motie aangenomen.[38]

5. Maatregelen bijtelling loon- en inkomstenbelasting

De vraag van de leden van de fractie van de PVV naar de budgettaire effecten van de bijtelling LB/IB wordt in de paragraaf budgettaire aspecten beantwoord.

De leden van de fracties van het CDA en de PVV en hebben enkele vragen gesteld over de onderbouwing van het algemene bijtellingspercentage als benadering van de waarde van het voordeel van het voor privédoeleinden ter beschikking hebben van de auto van de zaak. De leden van de fractie van de PVV vragen in dat kader of het forfait «met al zijn toeters en bellen» nog steeds een goede benadering is van de waarde van dat voordeel en of er gegevens zijn waaruit de onderbouwing blijkt. Ook de leden van de fractie van het CDA vragen naar de onderbouwing van het forfait en in het bijzonder naar de wijze van toerekening van vaste kosten aan privégebruik en de verhouding van deze toerekening tot de € 0,19 die werkgevers onbelast aan werknemers mogen vergoeden voor zakelijke kilometers en woon-werkverkeer.

Werknemers die een auto van de zaak ook voor privédoeleinden mogen gebruiken genieten een voordeel, dat als loon in natura wordt belast. Ook ondernemers en resultaatgenieters die een auto van de zaak ook voor privédoeleinden mogen gebruiken genieten een voordeel, dat bij de bepaling van de winst, onderscheidenlijk het resultaat uit overige werkzaamheden, als onttrekking in aanmerking wordt genomen. Voor de belastingheffing dient daarom de waarde van het loon in natura, onderscheidenlijk de waarde van de onttrekking, (hierna gezamenlijk: het voordeel) te worden bepaald.

Het bijtellingspercentage is gebaseerd op een mix van verschillende benaderingswijzen van de vaststelling van het voordeel. In de eerste plaats is gekeken naar de besparingswaarde. De gedachte bij de toepassing van de besparingswaarde bij de auto van de zaak is dat de werknemer, ondernemer of resultaatgenieter in privé kosten bespaart, omdat hij door het voor privédoeleinden ter beschikking hebben van de auto van de zaak in privé geen auto hoeft aan te schaffen en zelf dus geen kosten voor een auto hoeft te maken. Daarbij wordt in beginsel gekeken welke kosten hij normaal gesproken gemaakt zou hebben als hij niet de mogelijkheid zou hebben om de auto van de zaak voor privédoeleinden te gebruiken. Daarbij zijn in beginsel diverse factoren, zoals de hoogte van het inkomen, de woonplaats et cetera, van belang. Uitgaande van de besparingswaarde dient 100% van de vaste lasten te worden toegerekend aan het privégebruik. Immers, doordat geen auto in privé meer hoeft te worden aangeschaft, bespaart de belastingplichtige 100% van de vaste lasten die hij anders zou hebben gehad.

In de tweede plaats is gekeken naar de kosten die ter zake van de auto die ter beschikking staat van de werknemer, ondernemer of resultaatgenieter, feitelijk zijn gemaakt. Bij deze benaderingswijze is minder eenduidig op welke wijze de vaste kosten moeten worden toegerekend: volledig toerekenen aan het privégebruik (omdat de vaste kosten ook worden gemaakt ingeval er niet tevens sprake is van zakelijk gebruik), naar

[38] Kamerstukken II 2015/16, 34 300 XII, nr. 29.

evenredigheid toerekenen aan de privékilometers en de zakelijke kilometers, dan wel volledig toerekenen aan de zakelijke kilometers.

De wetgever heeft zoals gezegd gekozen voor een mix van deze benaderingswijzen en daarbij bewust gekozen voor een forfaitair systeem dat relatief eenvoudig en goed uitvoerbaar is. Daarbij wordt uitgegaan van een vast percentage van de catalogusprijs van de auto. Bij de vaststelling van het percentage is destijds rekening gehouden met de bandbreedte die uit de hiervoor genoemde benaderingswijzen volgt. Hierdoor is het forfait enerzijds niet zodanig laag dat feitelijk sprake is van een fiscaal gunstigere behandeling van iemand met een auto van de zaak ten opzichte van iemand met een eigen auto en anderzijds niet zodanig hoog dat het in aanmerking te nemen voordeel in de regel te hoog zou zijn. Uit de keuze van de wetgever voor dit systeem vloeit eveneens voort dat aanpassing van het algemene bijtellingspercentage uitsluitend plaatsvindt bij substantiële wijzigingen van de relevante factoren.[39] Sinds 1 januari 2008 geldt een percentage van 25.

Uitgangspunt van de vergoedingensystematiek op basis waarvan werkgevers onder toepassing van een gerichte vrijstelling aan werknemers € 0,19 per zakelijke kilometer, waaronder begrepen woon-werkverkeer, mogen vergoeden, is om op forfaitaire wijze de variabele (en dus niet de vaste) kosten onbelast te kunnen vergoeden. Het uitgangspunt is, evenals bij het voor de bijtelling gekozen systeem, dat de werknemer ook privé in deze auto zou rijden en derhalve de vaste kosten hoe dan ook zou hebben gemaakt. Gelet op het feit dat dit in beginsel ook bij het algemene bijtellingspercentage als uitgangspunt is genomen, geldt, de leden van de fractie van het CDA vragen hiernaar, voor wat betreft de toerekening van de vaste kosten bij de vaststelling van de € 0,19 voor de eigen auto derhalve hetzelfde uitgangspunt als bij het algemene bijtellingspercentage voor de auto van de zaak.

Ik ga ervan uit dat de leden van de fractie van de PVV met «al zijn toeters en bellen» doelen op de milieugerelateerde kortingen. Deze milieugerelateerde kortingen staan echter los van de waarde van het voordeel van het voor privégebruik ter beschikking hebben van de auto van de zaak en zijn daarom bewust niet verwerkt in het algemene bijtellingspercentage, maar als afzonderlijke verminderingen vormgegeven. Overigens merk ik op dat deze milieugerelateerde kortingen met dit wetsvoorstel worden afgebouwd.

De leden van de fractie van de SP vragen waarom het algemene bijtellingspercentage wordt verlaagd naar 22%. De leden van de fractie van de ChristenUnie geven aan niet te begrijpen waarom het kabinet kiest om het algemene bijtellingspercentage in 2017 te verlagen van 25% naar 22%. De verlaging is, omdat het forfait een redelijke benadering moet zijn van het genoten voordeel van het voor privégebruik ter beschikking hebben van de auto van de zaak, een reactie op geconstateerde meer structurele ontwikkelingen en trends die leiden tot een daling van de kosten. Het gaat dan met name om het dalende brandstofverbruik van nieuwe auto's ten opzichte van oudere jaargangen en om het in toenemende mate stellen van beperkingen aan het privégebruik van de auto van de zaak. Daarnaast voeren werkgevers meer dan voorheen beleid op grond waarvan werknemers alleen nog uit zuinige leaseauto's mogen kiezen, hetgeen de samenstelling van de populatie zakelijke leaseauto's beïnvloedt.

---

[39] In 1974 is het percentage bijvoorbeeld verhoogd omdat de kilometerkosten sinds de vorige aanpassing sterker waren gestegen dan de catalogusprijzen en het aantal met een auto voor privédoeleinden gereden kilometers in het algemeen was toegenomen.

De leden van de fractie van de SP vragen zich af of de hoogte van het bijtellingspercentage invloed heeft op milieu-effecten. Deze leden vragen daarnaast of een hoger percentage een verbeterend milieueffect heeft, zodat men eerder een zuinigere auto van de zaak neemt. Het algemene bijtellingspercentage is het resultaat van een benadering van de gemiddelde waarde van het voordeel van het voor privégebruik ter beschikking hebben van de auto van de zaak. Met het algemene bijtellingspercentage worden dan ook geen milieudoelen nagestreefd. De milieugerelateerde kortingen op dat algemene bijtellingspercentage waren daarentegen wel bedoeld om de keuze voor een zuinige auto te beïnvloeden. Omdat gebleken is dat de kosten van het Nederlandse CO_2-afhankelijke fiscale autobeleid (waaronder dat van de bijtelling) niet meer in verhouding staan tot de milieuwinst, en het beleid aan een robuuste belastingopbrengst in de weg staat, worden deze milieugerelateerde kortingen afgebouwd en uiteindelijk afgeschaft. Het is wel denkbaar dat de hoogte van het algemene bijtellingspercentage invloed heeft op de keuze om niet meer dan 500 kilometer per jaar privé met de auto van de zaak te rijden, in welk geval geen voordeel voor het voor privégebruik ter beschikking hebben van de auto van de zaak in aanmerking hoeft te worden genomen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen in het kader van de milieukortingen in de bijtelling waarom geen onderscheid meer wordt gemaakt tussen zuinige en (zeer) onzuinige auto's. Het kabinet heeft er, zoals uitgebreid toegelicht in Autobrief II, de voorkeur aan gegeven om meer aan te sluiten bij het Europese bronbeleid. Daarmee is fiscale stimulering niet langer noodzakelijk.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen wat het effect zal zijn van het nieuwe beleid op het gebied van de bijtelling op de neergaande trend (wat betreft de CO_2-uitstoot van nieuwe auto's in Nederland) die van 2008–2014 is ingezet en waar naar verwachting de gemiddelde uitstoot in 2020 op zal uitkomen. PRC/TNO heeft de beleidseffecten van Autobrief II geanalyseerd en verwacht dat met de maatregelen in Autobrief II die zijn opgenomen in het onderhavige wetsvoorstel de gemiddelde CO_2-uitstoot in 2020 uitkomt op 96 gram per kilometer.[40] De effecten van de maatregelen binnen de bijtelling zijn hierbij niet geïsoleerd bezien.

De leden van de fractie van de SP vragen wat een – ten opzichte van het onderhavige wetsvoorstel – verhoging van het algemene bijtellingspercentage naar 23% oplevert en met hoeveel de BPM dan bijvoorbeeld verlaagd kan worden. Het verhogen van het algemene bijtellingspercentage met 1 procentpunt zou circa € 90 miljoen opleveren. Bij de *huidige* BPM-opbrengst kan de BPM dan met 6,4% extra verlaagd worden. Hierbij dient echter opgemerkt te worden dat het algemene bijtellingspercentage het resultaat is van een benadering van de gemiddelde waarde van het voordeel van het voor privégebruik ter beschikking hebben van de auto van de zaak. Dit percentage kan daarom niet op basis van alleen budgettaire overwegingen worden gewijzigd.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom het kabinet er niet voor heeft gekozen het beschikbare budget gericht in te zetten voor het bereiken van CO_2-ambities. Zoals uitgebreid in Autobrief II uiteen is gezet heeft het nationaal fiscaal stimuleren van nieuwe, zuinige auto's bovenop het Europese bronbeleid als gevolg van het waterbedeffect geen enkel toegevoegd klimaateffect. Uit het onderzoek van PRC/TNO, maar ook van de Algemene Rekenkamer, PBL en de OESO is gebleken dat de kosteneffectiviteit van deze maatregelen bovendien zeer laag is. Om het stelsel van autobelastingen en vooral de duurzaamheidsprikkels ook in

[40] Kamerstukken II 2014/15, 32 800, nr. 28, Bijlage.

een volgende fase robuust en effectief te houden ligt het dan ook voor de hand om stevig te inzetten op Europees bronbeleid. De opgave voor de periode 2017–2020 is daarmee om de klimaatprikkels in de autobelastingen niet langer overlappend met Europees beleid te laten zijn, maar eerder complementair te maken en om een meer proportionele beloning te geven voor CO_2-reductie. Het kabinet heeft ervoor gekozen vol in te zetten op het fiscaal stimuleren van nulemissievoertuigen. Daarin past ook een verbreding van het autobeleid naar luchtkwaliteit. Naast het efficiënter sturen op klimaatwinst en intensiever sturen op luchtkwaliteit, zet Autobrief II ook in op het robuuster maken van belastinginkomsten en het vereenvoudigen van autobelastingen. Ten slotte is het belangrijk te benadrukken dat «de» oplossing voor het klimaatvraagstuk niet primair in de fiscaliteit moet worden gezocht. Al met al gooit het kabinet niet het kind met het badwater weg, maar zet het zich in om ook in de toekomst de badkuip met schoon water te kunnen vullen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen om een toelichting op de passage uit de memorie van toelichting waarin is aangegeven dat voor de laatste nieuwe auto's uit 2020 pas vanaf 2026 geen kortingen op de bijtelling meer van toepassing zullen zijn. Voor nieuwe nulemissieauto's geldt in 2020 nog een milieugerelateerde korting van 18%-punt. Als een dergelijke auto een DET (datum eerste toelating) heeft van uiterlijk december 2020, geldt de milieugerelateerde korting op grond van het overgangsrecht met ingang van 1 januari 2021 voor een periode van maximaal 60 maanden, dus uiterlijk tot en met december 2025. Dat betekent dat op grond van het wetsvoorstel na 2025 voor geen enkele auto nog een milieugerelateerde korting op de bijtelling van toepassing zal zijn.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar de uitvoerbaarheid en rechtvaardigheid van het overgangsrecht in de bijtelling LB/IB. Tussen beide doelen bestaat enige spanning. Vanuit de uitvoerbaarheid bezien is het wenselijk dat overgangsrecht tot een minimum wordt beperkt. Het overgangsrecht in de bijtelling LB/IB is bovendien complex en kan daardoor tot fouten leiden. Zoals in de uitvoeringstoets van de Belastingdienst is weergegeven, zal de Belastingdienst daarom onderzoeken hoe door het verstrekken van gegevens met betrekking tot het voertuig aan ondernemers, resultaatgenieters en werkgevers de kans op fouten kan worden verkleind. Omdat de bijtelling via de aangifte loon- en inkomstenbelasting verloopt, leidt het overgangsrecht met name tot uitvoeringsproblemen bij de controle en handhaving en niet zozeer in de systemen van de Belastingdienst. In het onderhavige wetsvoorstel wordt het overgangsrecht op de korte termijn complexer, omdat het overgangsrecht voor oude gevallen wordt aangepast (ingeperkt) en het voordeel voor zeer zuinige auto's geleidelijk wordt afgebouwd. Hierdoor neemt het aantal verschillende bijtellingspercentages (als gevolg van de toepassing van de milieugerelateerde kortingen) dat in de praktijk voorkomt en daarmee de complexiteit de komende jaren toe. Door het op termijn beperken van het aantal verschillende bijtellingspercentages tot twee en het per 2017 beperken van het overgangsrecht tot één periode van 60 maanden, wordt het overgangsrecht en daarmee de uitvoerbaarheid op de lange termijn echter veel eenvoudiger.

Tegenover deze kanttekeningen staat dat het ontbreken van overgangsrecht voor de praktijk onrechtvaardig en onwenselijk zou uitwerken. Met de milieugerelateerde kortingen werden twee gedragseffecten nagestreefd: (1) het aanmoedigen van de keuze voor zuinige auto's onder leaserijders en (2) mensen met een auto van de zaak privékilometers op een zeer zuinige wijze te laten rijden. Een auto is een investeringsgoed dat in de regel voor meerdere jaren van gebruik wordt aangeschaft of

geleaset. Om deze doelen te bereiken, is het daarom noodzakelijk dat voor langere tijd duidelijkheid bestaat over de toepasselijkheid van de milieugerelateerde kortingen. Gelet op deze doelen en de ontwikkelingen in de auto-industrie lijkt het niet langer nodig om overgangsrecht voor een periode langer dan 60 maanden van toepassing te laten zijn. Daarom is het overgangsrecht voor alle auto's beperkt tot 60 maanden.

Met het huidige wetsvoorstel is het kabinet van mening dat een goede balans tussen rechtvaardigheid en uitvoerbaarheid is gevonden.

6. Budgettaire aspecten

De leden van de fractie van de PVV vragen of het kabinet de budgettaire effecten van de verschillende maatregelen die in kader 1 van de memorie van toelichting worden genoemd voor de BPM, MRB en de bijtelling in de LB/IB per maatregel kan kwantificeren en onderbouwen. Tevens vragen deze leden om een nadere uitsplitsing van de tabellen XII en XIII in de memorie van toelichting. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of het kabinet kan aangeven hoe de budgettair neutrale verschuiving van belastingen precies neerslaat. Tevens vragen zij of de aanname klopt dat de belastingopbrengsten die via lagere BPM en MRB generiek worden teruggesluisd, voornamelijk worden opgehaald bij de PHEV's. In de tabellen hieronder zijn de budgettaire gevolgen van het onderhavige wetsvoorstel weergegeven voor de jaren 2017 tot en met 2020, uitgesplitst naar maatregelen en toegelicht per belastingsoort. Bij de raming van de budgettaire effecten van de maatregelen in dit wetsvoorstel is rekening gehouden met het feit dat verschillende maatregelen een substantieel effect hebben op het aantal nieuwverkopen van PHEV's in de komende jaren. Daarbij is aangenomen dat het totaal aantal nieuwverkopen, dus inclusief de conventionele voertuigen, niet wordt beïnvloed.

BPM

In de komende jaren zullen er naar verwachting nog steeds PHEV's verkocht worden, zij het aanzienlijk minder dan zonder de voorgenomen maatregelen. De invoering van een afzonderlijke tarieftabel voor PHEV's leidt tot een extra opbrengst. Daarnaast zal de substitutie van PHEV's door conventionele auto's een extra opbrengst aan BPM genereren. De aanpassing van de CO_2-tarieven is zodanig vormgegeven dat deze tarieven de extra opbrengst van de vaste voet compenseren.

MRB

De opbrengst van het afschaffen van de gewichtscorrectie van 125 kilogram is bepaald door uit te gaan van het aantal personenvoertuigen dat in 2015 in aanmerking kwam voor deze correctie en de verwachte toename van dit aantal personenvoertuigen in de komende jaren. Dit aantal is vermenigvuldigd met de gemiddelde kosten per auto van € 70, wat gebaseerd is op de huidige samenstelling van de groep voertuigen waarop de gewichtscorrectie van toepassing is. De maatregelen in de bijtelling en de BPM leiden tot een lager aantal nieuwverkopen van PHEV's in de komende jaren. Daarom nemen de verwachte kosten van een halftarief in 2017 en 2018 af ten opzichte van de kosten waarvan was uitgegaan in het Belastingplan 2015 (BP 2015). Daarnaast is in 2019 en 2020 niet een halftarief van toepassing, maar een driekwarttarief.

Loon- en inkomstenbelasting

Door de stapsgewijze afbouw van de CO_2-gerelateerde kortingen op de bijtelling wordt het per saldo resulterende bijtellingspercentage voor nieuwe PHEV's geleidelijk verhoogd van 15% in 2016 naar 22% in 2019. Hierdoor ontstaat een extra opbrengst. Daarnaast is rekening gehouden met een substitutie in de nieuwverkopen van PHEV's door conventionele auto's, met weliswaar een hoger bijtellingspercentage, maar een gemiddeld lagere cataloguswaarde.
De kosten van het verlagen van het algemene bijtellingspercentage voor nieuwe auto's vanaf 2017 van 25% naar 22% worden gecompenseerd door de opbrengst van het afschaffen van de korting van 4% voor zuinige auto's.

Budgettaire effecten maatregelen BPM

	2017	2018	2019	2020
Invoering tabel voor PHEV's en lagere verkoop PHEV (vervangen door conventionele auto's met hogere BPM)	24	29	29	29
Verhoging vaste voet en aanpassing CO_2-tarieven	0	0	0	0
Verlaging CO_2-tarieven	– 11	– 57	– 131	– 158
Totaal Wet uitwerking Autobrief II	**13**	**– 28**	**– 102**	**– 129**
Maatregelen BP 2015	20	20	20	20
Totaal Wet uitwerking Autobrief II + BP 2015	**33**	**– 8**	**– 82**	**– 109**

Budgettaire effecten maatregelen MRB

	2017	2018	2019	2020
Afschaffen gewichtscorrectie	28	35	43	51
Minder kosten als gevolg van minder PHEV's en driekwarttarief i.p.v. halftarief met ingang van 2019	7	12	40	53
Verlaging MRB-tarieven met 2%	– 69	– 69	– 69	– 69
Totaal Wet uitwerking Autobrief II	**– 34**	**– 22**	**14**	**35**
Maatregelen BP 2015	– 56	– 68	– 83	– 105
Totaal Wet uitwerking Autobrief II + BP 2015	**– 90**	**– 90**	**– 69**	**– 70**

Budgettaire effecten maatregelen bijtelling

	2017	2018	2019	2020
Verhoging bijtellingspercentage PHEV en lagere verkoop PHEV (vervangen door conventionele auto's met hoger bijtellingspercentage)	7	23	48	72
Beperking bijtellingspercentage van per saldo 4% voor nieuwe EV's tot eerste € 50.000	0	0	3	7
Verlagen algemeen bijtellingspercentage naar 22% en afschaffen bijtellingspercentage van per saldo 21%	0	0	0	0
Totaal Wet uitwerking Autobrief II	**7**	**23**	**51**	**79**
Maatregelen BP 2015	50	75	100	100
Totaal Wet uitwerking Autobrief II + BP 2015	**57**	**98**	**151**	**179**

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen om de budgettaire effecten aan de opbrengstkant nader uit te splitsen, zodat inzichtelijk wordt door welke categorieën auto's de grootste «bijdrage» wordt geleverd. In onderstaande tabel is hiertoe een poging gedaan. Hierbij

moeten wel enkele kanttekeningen worden geplaatst. Een deel van de eerder verwachte verkoop van PHEV's zal in de komende jaren vervangen worden door de verkoop van conventionele auto's. Hierdoor ontstaat een opbrengst omdat de BPM, MRB en bijtelling, zeker in de eerste jaren, hoger is dan die voor een PHEV. Deze extra opbrengst kan echter niet als lastenverzwaring voor een specifieke categorie worden gezien, maar is het gevolg van verschuiving in verkopen. Deze extra opbrengst is in onderstaande tabel deel van wat als extra opbrengst onder «PHEV's» is gezet. De lastenverlichting die voor alle auto's geldt is niet specifiek toebedeeld aan de verschillende categorieën. De huidige MRB-opbrengst van personenauto's bedraagt € 3,45 miljard. De verlaging van de tarieven met 2% kost dus € 69 miljoen. De verlaging van de BPM-tarieven is afhankelijk van de beschikbare budgettaire ruimte. Deze bedraagt € 11 miljoen in 2017 en loopt op naar € 158 miljoen in 2020. Het kabinet verlaagt in 2017 de BPM-tarieven met 0,79 procent. In 2018 bedraagt de verlaging van de BPM-tarieven 3,63 procent, in 2019 worden de BPM-tarieven met 6,03 procent verlaagd en in 2020 met 2,30 procent.

Budgettaire effecten maatregelen per categorie auto

	2017	2018	2019	2020
PHEV's				
BPM: Invoering tabel voor PHEV's en lagere verkoop PHEV (vervangen door conventionele auto's met hogere BPM)	24	29	29	29
MRB: Minder kosten als gevolg van minder PHEV's en driekwarttarief ipv halftarief met ingang van 2019	7	12	40	53
Bijtelling: Verhoging bijtellingspercentage PHEV en lagere verkoop PHEV (vervangen door conventionele auto's met hoger bijtellingspercentage)	7	23	48	72
Hybride auto's (waaronder PHEV's)				
Afschaffen kilocorrectie	28	35	43	51
EV's				
Bijtelling: Beperking bijtellingspercentage van per saldo 4% voor nieuwe EV's tot eerste € 50.000	0	0	3	7
Alle auto's				
Verlaging CO_2-tarieven in de BPM	– 11	– 57	– 131	– 158
Verlaging MRB-tarieven met 2%	– 69	– 69	– 69	– 69
Totaal Wet uitwerking Autobrief II	**– 14**	**– 27**	**– 37**	**– 15**
Maatregelen BP 2015	14	27	37	15
Totaal Wet uitwerking Autobrief II + BP 2015	**0**	**0**	**0**	**0**

7. Duurzaamheidsaspecten

De leden van de fractie van de PvdA en het lid Van Vliet vragen naar de gewichtstoeslag en de brandstoftoeslag in de MRB voor LPG-auto's. Deze leden vragen naar de mogelijkheden om die toeslagen in de MRB voor LPG-auto's te laten vervallen en wat daarvan de budgettaire gevolgen zijn. De huidige behandeling van LPG-auto's in de MRB hangt samen met de accijns op LPG. Voorgaande kabinetten hebben ervoor gekozen LPG-auto's zwaarder te belasten in de MRB ter compensatie van het lagere accijnstarief van LPG. LPG heeft wat betreft energie-inhoud in vergelijking met benzine en diesel een laag accijnstarief. Het omslagpunt van een LPG-auto is mede als gevolg van de accijnsverhoging op LPG uit het Belastingplan 2014 gestegen. Het kabinet is echter van mening dat het lage accijnstarief van LPG deze brandstof nog altijd financieel aantrekkelijk maakt en een toeslag in de MRB rechtvaardigt. Dit volgt uit de hiernavolgende tabel waarin de belasting per gereden kilometer voor elektriciteit, benzine, diesel en LPG is vergeleken.

De huidige behandeling van LPG-auto's in de MRB komt tot uiting via een brandstoftoeslag als verhoging op het reguliere tarief (voor benzineauto's) geldend voor de bijbehorende gewichtsklasse. De brandstoftoeslag is zowel bij af-fabriek als bij achteraf ingebouwde LPG-installaties (retrofit-LPG-installaties) van toepassing. Voor de berekening van deze brandstof-toeslag wordt onderscheid gemaakt tussen af-fabriek, G3- of R115-installaties en overige LPG-installaties. Voor af-fabriek, G3- en R115-installaties geldt een lagere brandstoftoeslag omdat deze installaties doorgaans leiden tot lagere vervuilende emissies dan andere (oudere) LPG-installaties. Overigens is de CO_2-uitstoot van LPG-auto's gemiddeld iets lager dan die van benzine maar hoger dan die van diesel. De NO_{x}-uitstoot van LPG-auto's daarentegen is gemiddeld weer hoger dan die van benzineauto's.[41]

Het lid Van Vliet vraagt of de Belastingdienst een formule hanteert voor het berekenen van het extra gewicht van een LPG-tank in een LPG-auto en of deze formule kan worden afgeschaft. De basis voor de berekening van het verschuldigde bedrag aan MRB is het gewicht van een voertuig. Dit gegeven wordt door de RDW aan de Belastingdienst geleverd. Door de inbouw van een LPG-tank wijzigt het gewicht van een voertuig. De RDW berekent het extra gewicht van het voertuig, na inbouw van een retrofit LPG-installatie, door het aantal liters van de LPG-tank te vermenigvuldigen met 0,8 en op te tellen bij het gewicht van het voertuig. Het nieuwe gewicht na inbouw wordt aangepast in het kentekenregister en geleverd aan de Belastingdienst ten behoeve van de heffing van de MRB. Het laten vervallen van de brandstoftoeslag in de MRB voor LPG-auto's met een af-fabriek installatie leidt ex ante tot een budgettaire derving van zo'n € 39 miljoen structureel. Deze maatregel heeft geen doorwerking naar de provinciale opcenten. Het afschaffen van de hierboven beschreven gewichtsverhoging na inbouw van een retrofit LPG-installatie leidt voor het Rijk tot een structurele budgettaire derving van circa € 7 miljoen. Daarbij is uitgegaan van een gemiddelde gewichtsafname van 50 kilogram per auto. Deze maatregel kent wel een doorwerking naar de provinciale opcenten. Deze doorwerking is niet meegenomen in dit bedrag van € 7 miljoen. Gecombineerd leiden deze twee maatregelen tot een ex-ante budgettaire derving voor het Rijk van € 42 miljoen. Het niet meetellen van het extra gewicht van de retrofit LPG-tank voor de MRB leidt ertoe dat de MRB niet langer aansluit bij het gewicht van de auto zoals dat is geregistreerd in het kentekenregister. Dit is geen gewenste situatie en kan niet zonder meer door de Belastingdienst worden uitgevoerd.

De leden van de fractie van D66 vragen naar het Integraal Overzicht fiscale behandeling van brandstoffen in het verkeer 2010. Deze leden vragen tevens of het kabinet inzicht kan geven in de belasting op verschillende brandstoffen voor vervoer, hoe dit is gerelateerd aan hun CO_2-emissies en of daarbij aandacht kan worden besteed aan de transparante prijsopbouw van de «brandstof» elektriciteit voor elektrische voertuigen. De door de leden van de fractie van D66 bedoelde tabel uit 2010 is correct. Bij elektriciteit wordt in die tabel rekening gehouden met het conversierendement bij de elektriciteitsproductie. Dit is gedaan om een zuivere vergelijking te maken met conventionele brandstoffen, aangezien bij die brandstoffen het grootste deel van deze conversie pas in de motor van de auto plaatsvindt. Voor de consument die een brandstofkeuze maakt bij de aankoop van zijn auto gaat het uiteindelijk om de belastingdruk per gereden kilometer. Deze is weergegeven in onderstaande tabel.

[41] Kamerstukken II 2009/10, 31 209, nr. 120, Bijlage.

Tabel: belasting per gereden kilometer

Brandstof	Praktijkverbruik	Eenheid	Belasting- of accijnstarief	Eenheid	Per km excl. Btw
Elektriciteit	18	KWh/100 km	€ 0,101	euro/ KWh	€ 0,018
Benzine	6,33	l/100 km	€ 0,770	euro/liter	€ 0,049
Diesel[1]	5,66	l/100 km	€ 0,484	euro/liter	€ 0,027
LPG[1]	7,60	l/100 km	€ 0,195	euro/liter	€ 0,015

[1] In bovenstaande tabel is geen rekening gehouden met de brandstoftoeslag voor diesel en LPG in de MRB ter compensatie van de lagere accijnstarieven voor deze brandstoffen. Benzine kent geen toeslag in de MRB. Nulemissieauto's kennen in ieder geval tot en met 2020 een volledige vrijstelling.

De belasting op de brandstof per ton CO_2van de bron tot de weg (well-to-wheel) is niet goed weer te geven. Allereerst zijn de tarieven van brandstofaccijns en energiebelasting niet gebaseerd op hun uitstoot van CO_2 of andere vervuilende emissies. Bovendien vormen tarieven van accijns en energiebelasting geen weergave van de verhouding van de *totale* belastingdruk en de CO_2-uitstoot per brandstofsoort. De totale belastingdruk op auto's bestaat niet alleen uit accijns, maar ook uit MRB en BPM. Omdat de hoogte van deze belastingen verschillen per brandstofsoort moeten deze belastingen voor een zuivere vergelijking van de belastingdruk ook worden meegenomen. Zo worden de lagere accijnstarieven voor diesel en LPG gecompenseerd door middel van een (soms heel forse) brandstof toeslag in de MRB. Ook de BPM kent een (forse) dieseltoeslag. Benzine en elektriciteit kennen een dergelijke toeslagen in de MRB of BPM niet. Voor nulemissievoertuigen kennen de BPM en MRB zelfs in ieder geval tot en met 2020 een volledige vrijstelling. Het vertalen van deze belastingen, die worden geheven respectievelijk bij aankoop en over de periode van het gebruik, naar een bedrag per ton CO_2 zou tal van aannames vergen. De website http://co2emissiefactoren.nl/lijst-emissiefactoren/#totale_lijst biedt een overzicht van CO_2-emissiefactoren (well-to-wheel) van o.a. elektriciteit uit verschillende bronnen.

De leden van de fractie van D66 vragen of het kabinet kan aangeven wat de doelstelling is ten aanzien van de minimale hoeveelheid publiek toegankelijke laadpunten tot en met 2020. Deze leden vragen daarbij hoe dit kan worden bewerkstelligd. Het is aan de markt een passende mix (privaat, semipubliek, publiek en snelladen) van het aantal laadmogelijkheden te creëren. De Richtlijn Infrastructuur Alternatieve Brandstoffen draagt lidstaten op om er voor te zorgen dat een adequaat aantal laad-, tank- en bunkerpunten voor alternatieve brandstoffen (elektrisch, CNG, LNG en waterstof) tot stand gebracht wordt.[42] Lidstaten stellen hiertoe een nationaal beleidsplan op dat uiterlijk 18 november 2016 aan de Europese Commissie gestuurd moet worden. De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu zal uw Kamer voor het zomerreces over dit nationale beleidsplan informeren. Dit nationale beleidsplan is gebaseerd op de duurzame brandstofvisie, waar uw Kamer reeds op 10 juli 2015 over is geïnformeerd.[43] Realisatie van de laadinfrastructuur ligt in handen van de markt. Voor publieke laadpunten is op dit moment nog geen sluitende businesscase aanwezig. Om de uitrol van publiek toegankelijke laadinfrastructuur voor EV's verder te stimuleren ondertekenden op 9 juni 2015 de VNG, provincies, Netbeheer Nederland en belangenorganisaties samen met de ministeries van Economische Zaken en Infrastructuur en Milieu de Green Deal Openbaar Toegankelijke Laadinfrastructuur. Vanuit deze Green

[42] Richtlijn 2014/94/EU van het Europees Parlement en de Raad betreffende de uitrol van infrastructuur voor alternatieve brandstoffen.
[43] Kamerstukken II 2014/15, 30 196, nr. 353, Bijlage.

Deal stelt RVO een rijksbijdrage ter beschikking aan gemeenten om de uitrol van publieke laadpalen te realiseren. Daarnaast hebben de betrokken partijen het Nationaal Kennisplatform Laadinfrastructuur (NKL) opgericht. Het NKL is het centrale aanspreekpunt voor innovatie rond publieke laadinfrastructuur en heeft als doel de kosten voor publieke laadinfrastructuur te verlagen.

8. Uitvoeringkosten Belastingdienst

De leden van de fractie van het CDA vragen om een reactie op de drie rode vlaggen in de uitvoeringstoets MRB van de Belastingdienst. De kleur van de vlaggen geeft per deelaspect aan hoe de Belastingdienst de voorstellen waardeert. De rode vlaggen vloeien vrijwel volledig voort uit de maatregel ten aanzien van vervuilende diesels. De maatregel voor vervuilende diesels is lastig uitlegbaar richting burgers en bedrijven vanwege het grote aantal variabelen daarbij, vanwege de introductie van een uitstootgegeven dat bij burgers en bedrijven niet bekend is en vanwege het onderscheid dat gemaakt wordt tussen bestelauto's en personenauto's. Deze maatregel heeft daarom vooral geleid tot de conclusie een rode vlag toe te kennen aan dit deelaspect «rol burgers/ bedrijven». Daarnaast heeft het grote aantal opeenvolgende overige wijzigingen in de MRB een rol gespeeld bij deze rode vlag. De kleur van de vlaggen in de uitvoeringstoetsen is bepaald naar de stand van zaken op het moment van het tot stand komen van die uitvoeringstoetsen. Op dat moment ontbrak van een groot aantal voertuigen nog de fijnstofuitstootgegevens, waardoor de maatregel naar die stand van zaken onuitvoerbaar is. Dat verklaart waarom de handhaafbaarheid ook rood is gevlagd. De maatregel is tot slot complexiteitsverhogend voor de Belastingdienst, ook op de lange termijn. In dat licht is ook op het terrein van complexiteitsreductie een rode vlag gegeven. Bepalend is echter welke conclusie de Belastingdienst zelf aan deze rode vlaggen verbindt. Uit de conclusie van de uitvoeringstoets blijkt dat het betreffende voorstel voor de Belastingdienst onder voorwaarden wel uitvoerbaar is.

De leden van de fractie van het CDA vragen of er alternatieven overwogen zijn voor de MRB-maatregelen en of de voorstellen op dit terrein tot uitvoeringsproblemen gaan leiden. In de toelichting op het wetsvoorstel is aangegeven dat een aantal maatregelen slechts geleidelijk en op termijn kan worden doorgevoerd, mede vanwege de systemen van de Belastingdienst. Dit geldt in het bijzonder voor het systeem waarmee de MRB wordt vastgesteld. Juist om grote uitvoeringsproblemen met de MRB te voorkomen, is ervoor gekozen om de (complexe) maatregel voor vervuilende diesels niet eerder dan 1 januari 2019 in te voeren. Tevens keert op verzoek van uw Kamer per 1 januari 2019 niet de gewichtscorrectie terug, maar wordt in plaats daarvan een eenvoudiger driekwarttarief gehanteerd. De Belastingdienst is groot voorstander van deze technische wijziging.

De leden van de fractie van de PVV vragen of het wetsvoorstel per saldo niet leidt tot een daling van de uitvoeringskosten. In de periode tot en met 2020 is geen sprake van een daling van de uitvoeringskosten. Voor de periode daarna lijkt wel een daling van de uitvoeringskosten in het verschiet te liggen vanwege de beperking en vereenvoudiging van het overgangsrecht in de bijtelling. Hoe groot deze precies is en wanneer deze zich voordoet, is echter op dit moment niet vast te stellen, omdat deze periode te ver in de toekomst ligt. Bij de BPM is bovendien een enorme besparing op de uitvoeringskosten te realiseren als deze wordt afgeschaft, waartoe in dit wetsvoorstel de eerste stap wordt gezet.

9. Overige

De leden van de fractie van de SP vragen waarom het kabinet veel van de inwerkingtredingsdata in de toekomst legt. Binnen de kaders van de afspraken van het Energieakkoord bevat dit wetsvoorstel naar de mening van het kabinet een ambitieuze vereenvoudiging van de autobelastingen, die leidt tot meer gerichte stimulering en stabielere belastinginkomsten. Zoals ook in Autobrief II is aangegeven, zet het kabinet daarbij geen grote stappen ineens. Het kabinet faseert de maatregelen in jaarlijkse stappen in, wat leidt tot verschillende inwerkingstredingsdata. Het infaseren van de maatregelen geeft blijk van het op realistische wijze invoeren van een ambitieuze hervorming van het stelsel van autobelastingen.

De leden van de fractie van de SP vragen zich af waarom niet wordt ingegaan op de belastingen op vrachtauto's. Het wetsvoorstel Wet uitwerking Autobrief II heeft primair betrekking op het fiscale beleid met betrekking tot personenauto's en bestelauto's. Het gehele pakket maatregelen in het wetsvoorstel Wet uitwerking Autobrief II is budgettair neutraal binnen het autodomein. Mede als gevolg hiervan gelden de voorgestelde maatregelen alleen voor personenauto's en bestelauto's en niet voor bijvoorbeeld vrachtauto's.

De leden van de fractie van de SP vragen hoe het kabinet aankijkt tegen de kilometerheffing op vrachtauto's die zowel in Duitsland als in België wordt geheven. De leden van de fractie van de SP vragen zich af waarom Nederland ook geen dergelijke heffing invoert en of hierover gesprekken met de buurlanden worden gevoerd. Indien er gesprekken met de buurlanden worden gevoerd vragen de leden van de fractie van de SP om inhoudelijk hierop in te gaan. Indien er geen gesprekken worden gevoerd vragen de leden van de fractie van de SP naar de reden hiervoor. Nederland kent geen kilometerheffing, maar heft op dit moment samen met vier Europese landen (België, Denemarken, Luxemburg en Zweden) het Eurovignet. De tarieven zijn daarbij niet afhankelijk van het aantal gereden kilometers. EU-landen mogen niet zowel een kilometerheffing als een vignet heffen. De Belgische regio's zullen met ingang van 1 april 2016 overgaan op een kilometerheffing voor vrachtauto's op alle wegen, dus ook wegen anders dan snelwegen. België zal dan ook uit het systeem van het Eurovignet treden. Als gevolg van deze voorgenomen uittreding van België is tussen de overgebleven vier lidstaten gesproken over de continuering van het Eurovignet. Geen van de vier overgebleven lidstaten overweegt op dit moment een uitstap. Ook voor Nederland is er geen aanleiding om de Eurovignetheffing te beëindigen gelet op de gemaakte afspraken in het regeerakkoord waaruit volgt dat tijdens deze kabinetsperiode geen kilometerheffing wordt ingevoerd. Ook in het Energieakkoord is met betrekking tot «betalen voor gebruik» aangegeven dat in deze kabinetsperiode door het kabinet hiertoe geen stappen zullen worden gezet. Wel nemen private partijen initiatieven, waaraan het Rijk vanaf 2016 deelneemt. De eerste contacten zijn begin januari gelegd en mijn autoteam heeft in de richting van die private partijen aangegeven beschikbaar te zijn voor vragen en ondersteuning.

De leden van de fractie van de VVD vragen of het kabinet kan aangeven hoeveel procent van het Nederlandse wagenpark erop vooruitgaat met dit wetsvoorstel. In kader 1 van de memorie van toelichting staan alle wijzigingen toegelicht. Voor het overgrote deel van het wagenpark zijn alleen de verlaging van de MRB met 2%, de afbouw van BPM met 12% en de verlaging van het algemene bijstellingspercentage van 25% naar 22% van belang. Enkele categorieën krijgen te maken met een lastenverzwaring, zoals oude, vervuilende diesels, conventionele hybrides waarvan de gewichtscorrectie komt te vervallen en plug-in hybrides. Het is moeilijk

te voorspellen hoe groot het deel van het Nederlandse wagenpark in 2020 zal zijn, maar naar verwachting zal in 2020 ongeveer 90% erop vooruitgaan.

De Staatssecretaris van Financiën,
E.D. Wiebes